

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GUILHERME OLIVEIRA AGUSTINI

A ADEQUAÇÃO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO
FRENTE ÀS RESPONSABILIDADES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS
EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS

FLORIANÓPOLIS, 2018

GUILHERME OLIVEIRA AGUSTINI

A ADEQUAÇÃO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO
FRENTE ÀS RESPONSABILIDADES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS
EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS

Monografia submetida ao Curso de Direito
da Universidade Federal de Santa Catarina
como requisito para a obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Arno Dal Ri
Júnior.

FLORIANÓPOLIS, 2018



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Guilherme Oliveira Agustini

RG: 6150800

CPF: 07650408914

Matrícula: 14103979

Título do TCC: A adequação da Nova Lei de Migração frente às responsabilidades internacionais brasileiras em matéria de Direitos Humanos

Orientador(a): Arno Dal Ri Jr.

Eu, Guilherme Oliveira Agustini, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 04 de dezembro de 2018.

Assinatura manuscrita em azul do aluno Guilherme Oliveira Agustini.

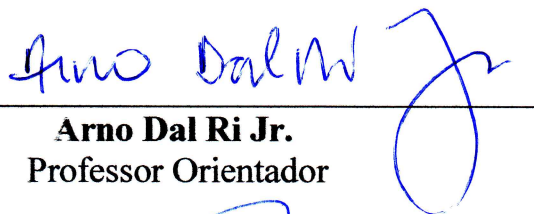
Guilherme Oliveira Agustini

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

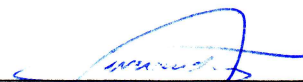
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “A adequação da Nova Lei de Migração frente às responsabilidades internacionais brasileiras em matéria de Direitos Humanos”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Guilherme Oliveira Agustini** defendido em **04/12/2018** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

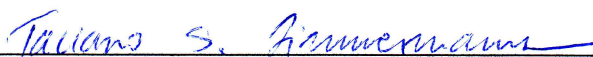
Florianópolis, 04 de Dezembro de 2018



Arno Dal Ri Jr.
Professor Orientador



Fernanda Ruy e Silva
Membro de Banca



Taciano Scheidt Zimmermann
Membro de Banca

RESUMO

Este estudo analisa a nova Lei de Migração brasileira, recentemente editada, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro. O novo dispositivo legal pretende adaptar a legislação nacional à Constituição Federal de 1988 e alterar a concepção migratória vigente até então, centrada na questão da segurança nacional, para uma perspectiva de direitos humanos. O texto compara o revogado Estatuto do Estrangeiro com a nova Lei de Migração, analisando as mudanças com enfoque nos direitos humanos. O novo texto legal, embora reconhecido como um avanço, vêm sofrendo críticas de diversos setores da sociedade. Essas críticas são analisadas, principalmente as relativas aos vetos e ao Decreto regulamentar, apontados como restritivos. Conclui-se que a nova Lei de Migração representa uma nova forma de abordagem e tratamento da questão migratória mais enfocada em uma perspectiva de direitos humanos. As questões migratórias brasileiras atuais, como a dos venezuelanos, demonstram que uma nova Lei não é suficiente.

ABSTRACT

This study analyzes the new Brazilian Migration Law, recently published, which replaced the Alien Statute. The new legal provision aims to adapt national legislation to the 1988 Federal Constitution and to change the prevailing migration conception, centered on the question of national security, to a human rights perspective. The text compares the revoked Foreigners' Statute with the new Migration Law, analyzing the changes with a focus on human rights. The new legal text, while acknowledged as a breakthrough, have been criticized by various sectors of society. These criticisms are analyzed, especially those related to vetoes and to the Regulatory Decree, which are said to be restrictive. It is concluded that the new Migration Law represents a new way of approaching and treating the migratory issue more focused on a human rights perspective. Current Brazilian migration issues, such as that of Venezuelans, demonstrate that a new law is not enough.

Palavras-chave: Migração, direitos humanos, Nova Lei de Migração

Key words: Migration, Human Rights, new Migration Law

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, professores e amigos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I – ENTENDENDO A MIGRAÇÃO

1. Introdução
 - 1.1 Definições, Conceitos e Terminologia
2. As Migrações no Direito Internacional
3. O Brasil e as Migrações Internacionais

CAPÍTULO II – MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

1. Direito Internacional e Direitos Humanos
2. Migrações e Direitos Humanos
3. Os Direitos Inerentes à Imigração nos Instrumentos Jurídicos Internacionais
 - 3.1 A Organização Internacional do Trabalho e as Migrações Internacionais
 - 3.1.1 A Convenção nº 97, da Organização Internacional do Trabalho
 - 3.1.2 A Convenção nº 143, da Organização Internacional do Trabalho
4. A ONU e as Migrações
 - 3.1 A Declaração Universal dos Direitos Humanos
 - 3.2 Convenção Internacional Sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias
 - 3.3 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados
 - 3.4 Pacto Global para a Migração
5. A Evolução Histórica da Legislação Brasileira Sobre a Circulação Internacional de Pessoas
 - 5.1 Tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil Até a Edição da Nova Lei de Migração
 - 5.2 O Estatuto do Estrangeiro – a Lei nº 6.815/80
 - 5.3 O Brasil e os Refugiados

5.3.1. Alguns Casos Seleccionados na Jurisprudência Brasileira

Capítulo III – A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

1. O Projeto da Nova Lei de Migração
2. Análise do Texto
3. Os Vetos à Lei nº 13.445/2017
4. A Regulamentação da Nova Lei de Migração
5. A Nova Lei de Migração: Análise crítica
6. A Questão dos Refugiados na Nova Lei de Migração
7. As Questões Migratórias Recentes no Brasil: os Casos Haitiano e Venezuelano

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

A migração é um fenômeno histórico. Os problemas decorrentes do deslocamento de pessoas também o são. Ao longo da história, os motivos e a intensidade do fenômeno migratório têm variado. Nos anos recentes o debate sobre o tema tem se acentuado. A chegada em massa de migrantes na Europa, oriundos principalmente da Ásia e da África, é um dos motivos para o crescente interesse sobre a questão.

No Brasil, o tema também tem sido objeto de atenção. A existência de novas correntes migratórias, principalmente de haitianos e venezuelanos, popularizou o assunto. Desde o início dos anos 80, a principal Lei a tratar do assunto era o Estatuto do Estrangeiro. Editada durante o regime militar, com forte enfoque na questão de segurança nacional, a Lei não foi atualizada em razão da profunda mudança ocorrida no país com a promulgação da Constituição de 1988.

O período pós-constitucional, principalmente a última década, foi marcado pela luta de setores ligados à questão dos direitos humanos de maneira geral e aos direitos dos migrantes pela edição de um novo texto legal, que enfocasse a questão migratória em uma perspectiva de direitos humanos. Esta visão de que o problema migratório deve ser abordado nesta perspectiva é crescente em todo o mundo, e também no Brasil, principalmente após o final da II Guerra Mundial.

Em 24 de maio de 2017, um novo texto legal, a Lei nº 13.445, conhecido como nova Lei de Migração, foi sancionado pelo Presidente da República. A nova Lei está marcada por muitas mudanças em relação ao Estatuto do Estrangeiro, e introduziu avanços nos debates sobre as questões migratórias, principalmente pela sua preocupação com a questão dos direitos humanos. Sobraram, entretanto, críticas ao novo dispositivo legal, notadamente pelos vetos e pelo Decreto regulamentar, os quais foram considerados restritivos em relação à Lei aprovada pelo Congresso Nacional.

Neste estudo far-se-á uma análise da nova Lei de Migração, cotejando-a com o Estatuto do Estrangeiro, e uma revisão das várias críticas à nova Lei. Pretende-se avaliar o novo dispositivo legal em uma perspectiva de direitos humanos, frente às responsabilidades internacionais brasileiras.

No primeiro capítulo, abordar-se-á as questões relativas a conceitos e terminologias, e a situação das migrações, tanto no direito internacional, quanto no Brasil.

No segundo capítulo, tratar-se-á da questão dos direitos humanos. Os vários instrumentos jurídicos internacionais que tratam da questão migratória, como as Convenções nº 97 e nº 143, da Organização Internacional do Trabalho, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Internacional Sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, o Estatuto dos Refugiados e o recente, e em formação, Pacto Global para a Migração são analisados.

Ainda no segundo capítulo, tratar-se-á da evolução histórica da legislação brasileira sobre a migração. Os diversos dispositivos legais brasileiros que disciplinaram a questão até a edição da nova Lei de Migração serão alvo de atenção.

O terceiro capítulo tratará da nova Lei de Migração. Far-se-á um breve inventário histórico sobre a produção da nova Lei. A seguir, realizar-se-á uma análise do texto, analisando os vetos e o Decreto regulamentar. O texto será complementado com uma análise crítica da nova Lei de Migração e uma breve avaliação das questões migratórias recentes no Brasil, com enfoque nos casos haitiano e venezuelano.

Capítulo I

Entendendo a Migração

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é lançar as bases para que a nova lei de migração possa ser analisada em uma perspectiva dos direitos humanos. Com esse objetivo, tratar-se-á, inicialmente, da terminologia e da definição dos termos relacionados com a migração. As questões mais específicas sobre a legislação internacional e nacional e sobre a condição jurídica do migrante no Brasil serão tratadas no segundo capítulo.

1.1. DEFINIÇÕES, CONCEITOS E TERMINOLOGIA

Para se compreender a questão da circulação internacional de pessoas faz-se necessário abordar a questão terminológica¹, tendo em vista a frequente dificuldade em discernir conceitos, definições e categorias. A abordagem jurídica não se mostra suficiente para diferenciar determinadas situações.

Migração pode ser definida, do ponto de vista sociológico, da seguinte maneira:

MIGRAÇÃO. *S. f. (Lat. Migratio) Sociol. Ato de sair de um país para outro (migração externa) ou de uma região para outra no mesmo país (migração interna). Cognatos: migrar (v.); migrante (adj.); que migra; migratório (adj.), relativo a migração. Opos.: desmigração.*²

Segundo Santos, a migração é o movimento da população pelo espaço e qualquer pessoa que não mora no lugar onde nasceu é um migrante.³

A Organização Internacional para as Migrações (OIM), em seu glossário, tratando da questão do ponto de vista internacional, afirma que migração é um

Processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer

¹ Segundo Nolasco, *A objetivação terminológica por parte do meio científico torna-se uma necessidade quando confrontada com os factos migratórios, de forma a questionar as categorias e entendimentos preconceituosos, estereotipados e simplistas, que sobre essa realidade são elaborados por diversos protagonistas.* NOLASCO, Carlos. **Migrações Internacionais: conceitos, tipologia e teorias.** Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309547207_Migracoes_internacionais_conceitos_tipologia_e_teorias. Acesso em 01/07/2018.

² SIDOU, J. M. Othon (Org.). **Dicionário Jurídico – Academia Brasileira de Letras Jurídicas.** 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 563.

³ SANTOS, Regina Bega. **Migração no Brasil.** São Paulo: Scipione, 1997. p. 6.

*deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos.*⁴

O referido Glossário afirma que não existe uma definição universalmente aceita do que seja migrante. Para a Organização Internacional para as Migrações,

*(...) O termo migrante compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de factores externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se às pessoas e membros da família que se deslocam, para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidade e as das suas famílias.*⁵

A Lei nº 13.445, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro, já de pronto recebe um nome muito mais abrangente: Lei de Migração. No seu inciso⁶ I, do § 1º, definiu migrante como a “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o residente fronteiriço e o apátrida”.⁷

A definição dos termos imigrante e emigrante, constantes da Lei de Migração:

Art. 1º [...]

II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

Ao conceituar imigrante, a Lei de Migração⁸ inclui todas as pessoas nacionais de outros países ou apátridas que obedeçam determinados requisitos, e, como emigrantes, os

⁴ GLOSSÁRIO sobre Migrações (Direito Internacional da Migração, nº 22). Disponível em <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em 27/05/2018.

⁵ GLOSSÁRIO sobre Migrações (Direito Internacional da Migração, nº 22). Disponível em <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em 27/05/2018.

⁶ Ressalte-se que este inciso foi vetado sob a argumentação de estabelecer um conceito demasiadamente amplo para a categoria migrante. O termo migrante foi utilizado pela Lei em outros dispositivos, o que demandará interpretação de seu alcance e permitirá ampliação de sua abrangência, fazendo com que o veto, com objetivo restritivo, seja inócuo. A leitura do dispositivo vetado mostra que incluía determinadas categorias como migrantes, de forma exemplificativa (*numerus apertus*).

⁷ COELHO, Fábio Alexandre; SPESSOTTO, Ricardo Zanetta (Orgs.). **Lei de Migração – Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Bauru: Spessotto, 2017. P.

⁸ O Art. 1º da Lei de Migração também define residente fronteiriço, visitante e apátrida:

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante:

(...)

IV – residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V – visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

brasileiros que se estabeleçam no exterior temporária ou definitivamente. A Lei brasileira deve ser interpretada sob a perspectiva nacional. Um imigrante aqui é um emigrante para o seu país de origem e um emigrante brasileiro é um imigrante no seu país de destino. Ressalte-se que, apesar de todo emigrante ser também um imigrante, as garantias e direitos atrelados a cada uma dessas figuras são diferenciadas.

Farena aponta que migrante é uma condição, independe da qualificação jurídica e diz respeito a aquelas pessoas que migram. Deve ser diferenciado da expressão estrangeiro, status jurídico, que se refere a aquele que não é considerado nacional de um determinado país. Segundo Farena, embora grande parte dos migrantes sejam estrangeiros, por permanecerem no novo país com a nacionalidade originária, alguns adquirem a nacionalidade do país que os recebeu e modificam a sua situação jurídica, mas “ainda assim podem ser alvo de discriminação em certos lugares, e, como regra geral, seus direitos políticos sofrem restrições por não serem nacionais natos”⁹.

Percebe-se pela leitura do dispositivo que categorias como refugiado e asilado não foram expressamente incluídos como migrantes e nem definidos na parte introdutória da Lei.

Ao longo do texto, a Lei contempla as categorias de refugiado e asilado sem, contudo, defini-las expressamente.

Jardim argumenta que o título de seu livro, “Imigrantes ou Refugiados?”,

*é uma sugestão para repensarmos as formas de categorização, o modo como as tecnologias da governabilidade redefinem tais categorias e o esforço dos migrantes em manejar tais tecnologias”.*¹⁰

O reconhecimento de uma categoria de pessoas denominada de refugiados foi feito pela Convenção da Organização das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, cuja vigência teve início em 22 de abril de 1954¹¹.

VI – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

⁹ FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos Humanos dos Migrantes**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 30-31

¹⁰ JARDIM, Denise F. **Imigrantes ou Refugiados?** Jundiaí: Paco Editorial, 2017. p. 241.

¹¹ O Brasil assinou o referido tratado em 15 de julho de 1952. O Congresso Nacional aprovou a Convenção através do Decreto Legislativo nº 11, de 07 de julho de 1960, com a exclusão dos artigos 15 e 17. O depósito do instrumento brasileiro de ratificação da Convenção, com a exclusão dos artigos citados, foi feito em 15 de novembro de 1960, junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

A Convenção de 1951, aprovada com o objetivo de regular a situação jurídica dos refugiados, no seu artigo 1º, definiu o termo refugiado¹². Para compreensão o termo refugiado aplicar-se-ia a qualquer pessoa que

*(...) temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.*¹³

No Brasil, a Lei nº 9.474, que define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados, de 1951, dispõe, no seu artigo 1º, o que se faz necessário para reconhecer um indivíduo como refugiado

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
I – devido a temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua q residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
III – devido a grave e generalizada violação dos direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Observa-se que a legislação brasileira alargou o conceito de refugiado, ao incluir a violação dos direitos humanos como uma causa desta condição. A ampliação do conceito teve como base a Declaração de Cartagena, na Colômbia¹⁴, de 22 de novembro de 1984.¹⁵ Segundo Piovesan, a definição clássica de refugiados e a sua definição

¹² Na época em que foi aprovada a Convenção de 1951 apresentava uma condição temporal e outra, geográfica. Somente se aplicava a condição dos refugiados no continente europeu e aqueles que tivessem a condição de refugiados, em virtude de acontecimentos anteriores a 01 de janeiro de 1951. Tratava de situações decorrentes do pós II Guerra Mundial.

¹³ CONVENÇÃO da Organização das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1. Acesso em 27/05/2018.

¹⁴ Segundo Piovesan, *a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, aplicável aos países da América Latina, em vista da experiência decorrente da afluência maciça de refugiados na área centro-americana, recomenda que a definição de refugiado abranja também as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçados pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos, ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública*. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 260.

¹⁵ TEIXEIRA, Paula de Araújo Pinto. **Direitos Humanos dos Refugiados**. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/663/617>. Acesso em 27/05/2018.

ampliada não são incompatíveis e excludentes, mas complementares. O conceito de refugiados da Convenção e do Protocolo¹⁶ fornecem uma base jurídica apropriada para proteção universal dos refugiados, mas, segundo Piovesan,

*(...) isso não impede a aplicação de um conceito de refugiados mais extenso, a ser considerado como um instrumento técnico efetivo para facilitar sua aplicação ampla e humanitária em situações de fluxo maciços de refugiados.*¹⁷

O direito de asilo, presente no art. 14 da Declaração Universal de 1948, e constitucionalizado, como princípio de relações internacionais, pelo Brasil, em 1988, é outra forma de direito universal reconhecido.

Asilo político e refúgio são dois institutos que possuem um contexto comum, que é o acolhimento daqueles que sofrem alguma perseguição e não podem continuar vivendo no seu local de residência ou nacionalidade. Segundo Ramos, o asilo pode ser entendido em sentido amplo como um gênero que possui duas espécies, que são o asilo político, subdividido em asilo territorial, diplomático e militar, e o refúgio, cujas características já foram abordadas anteriormente.¹⁸

ASILO. *S. m. (lat. Asylum). Dir. Intern. Púb. Prerrogativa que o Estado detém de acolher pessoa perseguida por motivos de delitos políticos, sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação.*¹⁹

Jardim, ao analisar as tecnologias de controle e as fronteiras em um texto que denomina “Imigrantes ou Refugiados?”, ao abordar a questão palestina, argumenta:

*Detenho-me nas dificuldades permanentes em diferenciar tacitamente os refugiados de imigrantes e vice-versa. Em outras palavras, na experiência de palestinos há situações em que refugiados se tornam migrantes em um Estado-Nação vizinho, ou mesmo sob argumentos “pró-Estado da Palestina”, sendo rechaçados como cidadãos e mantidos como refugiados.*²⁰

¹⁶ O Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, retirou as limitações temporais e geográficas, presentes na Convenção de 1951.

¹⁷ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 261.

¹⁸ RAMOS, André de Carvalho. **Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas**. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro-ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em 27/05/2018.

¹⁹ SIDOU, J. M. Othon (Org.). **Dicionário Jurídico – Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 71.

²⁰ JARDIM, Denise F. **Imigrantes ou Refugiados?** Jundiaí: Paco Editorial, 2017. p. 153.

As razões para as pessoas migrarem são variadas e complexas, como ver-se-á quando se tratar das teorias migratórias. Um número crescente de pessoas tem se deslocado de seus países de maneira forçada. Esta categoria, os migrantes forçados, ainda não está claramente definida na doutrina ou na legislação. “A migração forçada caracteriza-se pela necessidade que se impõe a indivíduos ou a grupos inteiros de deixar local ou país de origem por causas alheias à sua vontade”²¹. Ela engloba, além dos refugiados, a dos migrantes forçados, em razão de um temor bem-fundado de perseguição, os deslocados ambientais²² e pessoas que precisam de proteção humanitária, como por exemplo, as vítimas do tráfico de pessoas.²³

Segundo Farena, as migrações forçadas contêm, em regra, fatos dramáticos, por envolver a necessidade do abandono do lugar onde a pessoa havia estabelecido suas raízes culturais e sociais e o salto para um lugar desconhecido. Essas migrações, denominadas forçadas, representam o maior contingente de movimento populacional da história.²⁴

Costa e Reusch apontam motivos econômicos, fome, pobreza, como outras circunstâncias capazes de provocar a mobilidade de pessoas de forma forçada. Nestas situações, mesmo que não estejam presentes os elementos que caracterizam o refúgio, podem configurar o que é reconhecido como migração forçada.²⁵

²¹ MILESI, Rosita; Lacerda, Rosane (Orgs.). **Políticas Públicas para as Migrações Internacionais: migrantes e refugiados**. 2 ed. São Paulo: ACNUR/IMDH/CDHM, 2007. p. 32.

²² A questão dos deslocados por desastres naturais e mudanças ambientais tem ganho importância nos debates sobre migração. O caso dos imigrantes haitianos no Brasil é um exemplo. *As mudanças ambientais e desastres naturais podem produzir deslocamentos forçados massivos e pontuais. Numa época de mudanças de clima, causadas pela ação humana desordenada no meio ambiente, esse aspecto torna-se cada vez mais relevante. Dentre as causas ambientais temos as enchentes, secas prolongadas, desertificação e poluição do solo ou da água que podem causar epidemias graves, esterilização das zonas de cultivo, carência crônica de alimentos ou ainda as catástrofes naturais que destroem milhares de fontes de trabalho como o Tsunami, na Ásia, ou o furacão Mitch, na América Central, e o Katrina, nos Estados Unidos*. MILESI, Rosita; Lacerda, Rosane (Orgs.). **Políticas Públicas para as Migrações Internacionais: migrantes e refugiados**. 2 ed. São Paulo: ACNUR/IMDH/CDHM, 2007. p. 33.

²³ FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias. **Migrações Forçadas e Vulnerabilidades**. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 563.

²⁴ FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos Humanos dos Migrantes**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 31.

²⁵ COSTA, Marli Marlene Moraes da; REUSCH, Patrícia Thomas. **Migrações Internacionais (soberania, direitos humanos e cidadania)**. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/revistapassagens/artigos/v8n2a42016.pdf>. Acesso em 01/07/2018.

2. AS MIGRAÇÕES NO DIREITO INTERNACIONAL

Nesta seção far-se-á uma breve abordagem da questão histórica das migrações no direito internacional sem tratar especificamente da legislação sobre o tema (tanto internacional como brasileira), o que acontecerá no segundo capítulo. Alguns outros aspectos da migração no contexto internacional também serão abordados aqui.

Lopes aponta que a imigração é basicamente um fenômeno sociológico e que seu problema jurídico, da forma com que ocorre atualmente, não existiu até o período histórico da descolonização da África e da Ásia no século XX. Nesse período, os vitimados pelo imperialismo europeu do século XIX passaram a querer morar na terra dos colonizadores. A expressão da imigração no plano jurídico é fragmentada. A imigração não é um direito reconhecido na maioria das legislações nacionais e internacionais e “existe o interesse de consagrar que direito ela não é”²⁶.

Para Lopes,

Entre a autodeterminação individual e autodeterminação coletiva (soberania), é notória a prevalência da segunda sobre a primeira; apesar dos debates históricos sobre a matéria. O que sim é reconhecido pelo direito internacional são fragmentos do ato de imigrar, representados pelas liberdades de ir e vir e circular.²⁷

O debate da questão jurídica sobre a circulação internacional de pessoas, como outros que estão relacionados com a questão dos Direitos Humanos, é também relativamente recente e acentuou-se após a criação da ONU, em 1945. Isto não significa que o problema não existisse antes.²⁸

Cavarzere aponta que colocar o estrangeiro em desvantagem e inferioridade pelo simples fato de ele ser um forasteiro vem de épocas remotas. Segundo Cavarzere, a Bíblia traz pelo menos dois relatos que exemplificam a questão:

A primeira está no Êxodo, capítulo 22, versículo 21:

²⁶ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 218.

²⁷ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 218.

²⁸ Para uma compreensão histórica mais detalhada dos movimentos migratórios, ver CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 7-42.

“Não molestarás nem afligirás o estrangeiro, porque também vós fostes estrangeiro na terra do Egito”.

A segunda está no Levítico, capítulo 19, versículo 33:

“Se algum estrangeiro habitar na vossa terra, e morar entre vós, não o impropereis; mas esteja entre vós como um natural; amai-o como a vós mesmos, porque também vós fostes estrangeiro na terra do Egito”²⁹

Francisco de Vitória foi um padre dominicano espanhol que falou de um direito de visita. Segundo Vitória, os espanhóis poderiam visitar os índios americanos e estabelecer relações comerciais com estes, mas não poderiam dominá-los ou escravizá-los. Os indígenas deveriam ser considerados seres humanos.

Kant, em “A Paz Perpétua”³⁰, escreveu sobre o direito de o estrangeiro não ser hostilizado ao chegar em qualquer território. Propôs uma cidadania mundial e o direito cosmopolita. A boa recepção, ressalta Kant, não seria filantropia, mas sim o exercício do direito de visita. Para Kant, a construção de um direito cosmopolita deveria incorporar a criação de instituições internacionais, com poder regulamentar.

Cavarzere observa que, historicamente, o direito de ir e vir contém uma antinomia em torno de duas concepções contraditórias, que necessitam ser conciliadas para consolidar esse direito.

1. *A concepção de que o indivíduo dispõe de sua própria pessoa, ou seja, é possuidor do direito à autodeterminação pessoal;*
2. *A concepção de que o Estado deve controlar as migrações dentro de suas fronteiras, seja para impedir o despovoamento, seja para impedir a entrada de elementos perigosos ou destabilizadores da paz interior da ordem interna desse Estado.*

Nos séculos XVI e XVII, teóricos como Pufendorf, Grotius e Kant defendiam ideias favoráveis à liberdade de locomoção e à limitação do poder estatal (de regra, do soberano) e repudiavam a hostilidade aos estrangeiros. No século XVIII preponderou a doutrina da soberania do Estado e o princípio da liberdade de decisão estatal em relação à circulação de pessoas.³¹

Cavarzere relata que, mesmo nesse período, a liberdade de decisão estatal não era ilimitada. Cita a doutrina do suíço Emmer de Vattel, que considera o mais representativo internacionalista da época:

²⁹ CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 7.

³⁰ KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 1988.

³¹ CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 46.

Para Vattel, todo Estado podia, em virtude de seus poderes soberanos, e a seu livre critério, conceder ou recusar a admissão de estrangeiros. O direito natural não autorizava o Estado a recusar, senão sob fortes razões, a hospitalidade aos estrangeiros que a demandassem por causas justas. Uma recusa injustificada constituiria abuso do direito de livre decisão sobre a admissão de estrangeiros.³²

Cavarzere argumenta que a doutrina do século XVIII confrontou duas teorias que tiveram que conviver lado a lado, sem que nenhuma tenha prevalecido inteiramente. A primeira, que não abria mão do princípio soberano do Estado, dentro de suas fronteiras, no controle de circulação de pessoas, mesmo admitindo certas limitações. A segunda, que defendia a liberdade de circulação de pessoas como uma regra básica do direito consuetudinário e impunha restrições ao poder do Estado nas questões de livre deslocamento dos indivíduos e na admissão de estrangeiros em seu território.³³

A virada do século XX foi um momento histórico em que houve a maior liberdade recente de ir e vir.³⁴ Com a Primeira Guerra Mundial, a balança pendeu para a soberania nacional e os principais teóricos do direito internacional passaram a defender a tese de que todo Estado soberano poderia regular as questões de admissão e expulsão de estrangeiros. A sombra da guerra abalou bastante o relacionamento entre as nações e a antinomia citada por Cavarzere entre a autodeterminação individual e coletiva deslocou-se para a relação entre a soberania interna e a comunidade das nações.³⁵

Consolidou-se a doutrina de que cada Estado soberano deveria normatizar a admissão de estrangeiros em seu território, ainda que de forma bastante restritiva. Segundo Lopes,

A primeira guerra mundial foi um marco para consolidação, no âmbito do direito internacional de figuras jurídicas como o passaporte, a obrigatoriedade de vistos de entrada, permanência e saída para estrangeiros, a criação de taxas alfandegárias e restrições à imigração. As exceções a esta rigidez passaram a ser estabelecidas mediante acordos internacionais, geralmente bilaterais.³⁶

³² CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 47.

³³ CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 48.

³⁴ Vários países, na época, incluindo o Brasil, dispensaram o uso de passaportes. LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 221.

³⁵ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 221.

³⁶ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 221.

Lopes afirma que, após o término da II Guerra Mundial, houve uma diminuição da restrição de movimento de pessoas entre países na questão da circulação turística temporária. O instrumento jurídico que permitiu esta liberalização foi acordos multilaterais entre países e mesmo do que a autora denomina de “confederalização”, que ocorreu com a implantação da União Europeia. Para Lopes,

Assim, a história atual percebe uma clara cisão entre a liberdade de circulação e o direito de livre assentamento (direito à imigração); amplificando-se a primeira e restringindo-se a segunda, ainda que ao custo de praticar atos de discriminação, como o ato de barrar a entrada de turistas em um determinado país sob a alegação de que existem “suspeitas” de que o turista em questão pretender imigrar. Essas suspeitas baseiam-se notadamente em fatores como nível de renda, cor da pele e origem nacional.³⁷

A simples observação de qualquer meio midiático, que aborde notícias internacionais, torna evidente a importância da questão migratória nos dias de hoje. A história tem demonstrado que as migrações não possuem comportamento linear e variam em função da conjuntura. Castro afirma que os analistas atuais apostam numa intensificação dos fluxos

(...) quer pelas mudanças no mundo do trabalho, quer pela maior circulação de capital e aumento das desigualdades sociais; e, entre nações, tornando relativo ao alcance de medidas restritivas, como as de controle de fronteiras. De fato, um dos traços do movimento de população é seu condicionamento por outros processos, o que lhe empresta variabilidade quanto a interações.³⁸

Segundo Castro, a partir de 1970 houve uma importante diversificação e aumento das publicações sobre migrações internacionais. Entre os fatores que contribuíram para isto encontram-se a difusão e o fortalecimento da globalização da economia, a formação de cidades globais e as novas redes sociais.³⁹

Martine afirma que para compreender e atuar sobre as migrações do século XXI,

³⁷ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 222.

³⁸ CASTRO, Mary Garcia. **Migrações Internacionais e Políticas: algumas experiências internacionais**. In: CASTRO, Mary Garcia (Coord.). **Migrações Internacionais: contribuições para políticas**. Brasília: CNPD, 2001. p. 20.

³⁹ CASTRO, Mary Garcia. **Migrações Internacionais e Políticas: algumas experiências internacionais**. In: CASTRO, Mary Garcia (Coord.). **Migrações Internacionais: contribuições para políticas**. Brasília: CNPD, 2001. p. 16.

(...) é preciso entender como a globalização afeta os deslocamentos espaciais da população. Nos dias de hoje, o horizonte do migrante não se restringe à cidade mais próxima, nem à capital do estado ou do país. Seu horizonte é o mundo – vislumbrado no cinema, na televisão, na comunicação entre parentes e amigos. O migrante vive num mundo onde a globalização dispensa fronteiras, muda parâmetros diariamente, ostenta luxos, esbanja informações, estimula consumos, gera sonhos e, finalmente, cria expectativas de uma vida melhor.⁴⁰

A globalização incrementa o fluxo de informações e a ideia de que os países industrializados são um paraíso de oportunidades. Castro afirma que,

No atual momento histórico, exceto no caso de conflitos armados e dos desastres naturais, a globalização é o principal fator que ativa os movimentos migratórios entre países e determina seus contornos.⁴¹

Se a globalização é apontada como importante causa da migração, paradoxalmente, segundo alguns dados⁴², tem diminuído a mobilidade das pessoas em relação a períodos anteriores.⁴³ A globalização, embora seja um forte estímulo à migração internacional, não é acompanhada por um aumento de oportunidades, principalmente porque os países mais atrativos aos migrantes bloqueiam a sua entrada. O mundo sem fronteiras, da globalização, funciona mais para o capital financeiro e o comércio que para o capital humano.⁴⁴

Segundo Martine, não existe um mercado global de trabalho e as fronteiras, que se abrem para o fluxo de capitais e mercadorias, estão cada vez mais fechadas para os migrantes, e esta é a inconsistência maior do atual momento histórico sobre migrações

⁴⁰ MARTINE, George. **A Globalização Inacabada, Migrações Internacionais e Pobreza no Século 21**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001. Acesso em 01/07/2018.

⁴¹ MARTINE, George. **A Globalização Inacabada, Migrações Internacionais e Pobreza no Século 21**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001. Acesso em 01/07/2018.

⁴² Ver **Globalización y Desarrollo – CEPAL**. In <http://archivo.cepal.org/pdfs/2002/S2002024.pdf>. Acesso em 01/07/2018.

⁴³ *De acordo com as estimativas oficiais da ONU, a quantidade de migrantes no mundo teria aumentado bastante nas últimas décadas. De 1960 a 2000, o número de pessoas que residiam num país diferente do de nascimento passou de 76 para 175 milhões. Entretanto, esse aumento é parcialmente fictício, pois 27 milhões do suposto incremento deve-se simplesmente ao desmembramento da União Soviética e da Iugoslávia. Por outro lado, é muito relevante observar que a proporção de migrantes no total da população tem-se mantido baixa – de 2,5% em 1960 a 2,9% no ano de 2000 (UNITED NATIONS SECRETARIATE, 2004).* MARTINE, George. **A Globalização Inacabada, Migrações Internacionais e Pobreza no Século 21**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001. Acesso em 01/07/2018.

⁴⁴ MARTINE, George. **A Globalização Inacabada, Migrações Internacionais e Pobreza no Século 21**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001. Acesso em 01/07/2018.

internacionais. Martine, que defende um mercado internacional de trabalho, entende que para que isto ocorra é preciso seguir a recomendação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL):

Em matéria de políticas de migração, a globalização fará cada vez mais necessária a transição do “controle migratório” para a “gestão migratória” em um sentido amplo. Isso não significa que os Estados abandonem sua atribuição de regular a entrada de estrangeiros e supervisionar suas condições de assentamento, senão aceitar formular políticas razoáveis de admissão que contemplem a permanência, o retorno, a reunificação, a re-vinculação, o trânsito nas fronteiras e a mudança de pessoas a outros países (CEPAL, 2002, p. 267-8).⁴⁵

A denominada “guerra ao terror”, iniciada em 2001, após o ataque às Torres Gêmeas, nos Estados Unidos, incrementou a discriminação aos imigrantes. Eles passaram a ser vistos como uma ameaça crescente à segurança. Não apenas Estados Unidos, mas também a maioria dos países europeus passaram a endurecer a suas políticas imigratórias e o controle de suas fronteiras, barrando as imigrações.⁴⁶

Segundo Bógus e Fabiano, os fluxos migratórios são vistos tradicionalmente como uma ameaça ao mercado de trabalho, aos serviços públicos e são responsáveis pelo aumento da violência, e inquieta os governantes e a população. Para Bógus e Fabiano, essa visão distorcida fortaleceu-se a partir do ataque nos Estados Unidos, e os governos e a sociedade

(...) tornam-se cada vez mais resistentes à entrada de estrangeiros e adotam como solução o estabelecimento de maiores restrições e impedimentos legais, na tentativa de “equacionar” a questão migratória vista como problema.⁴⁷

No final do século XX, em parte pela derrocada do bloco comunista e do fim da União Soviética, apontou, segundo Reis, com certa dose de otimismo, para a criação de uma nova ordem mundial, sem a bipolarização da “guerra fria” e com mais respeito aos direitos humanos, à democracia e à economia de mercado.⁴⁸ Esta nova ordem mundial

⁴⁵ In: MARTINE, George. **A Globalização Inacabada, Migrações Internacionais e Pobreza no Século 21**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001. Acesso em 01/07/2018.

⁴⁶ BÓGUS, Lucia Maria M; FABIANO, Maria Lucia Alves. **O Brasil Como Destino das Migrações Internacionais Recentes: novas relações, possibilidades e desafios**. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/29806>. Acesso em 01/07/2018.

⁴⁷ BÓGUS, Lucia Maria M; FABIANO, Maria Lucia Alves. **O Brasil Como Destino das Migrações Internacionais Recentes: novas relações, possibilidades e desafios**. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/29806>. Acesso em 01/07/2018.

⁴⁸ REIS, Rossana Rocha. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007. p. 23.

celebrou a ideia do enfraquecimento do Estado-Nação, da derrubada de fronteiras e de que um regime internacional de direitos humanos estaria minando o poder decisório do Estado, e lançando as bases para uma possível cidadania pós-nacional.⁴⁹

Segundo Reis, o crescimento das migrações internacionais⁵⁰ é apontado como um dos sintomas da crise, “refletindo a incapacidade dos Estados para lidarem com questões que dependiam de dinâmicas internacionais”⁵¹. Reis reconhece a crescente ampliação da força dos direitos humanos, mas afirma que as fronteiras continuam a ter uma importância significativa. O mundo é dividido em Estados que tem monopólio da legitimidade da mobilidade. As pessoas, para cruzar uma fronteira, necessitam possuir um passaporte e muitas vezes um visto. A expansão dos direitos, claramente perceptíveis, não inclui os direitos políticos de representação e não favorecem a ideia de uma cidadania mundial ou transnacional. Os direitos políticos permanecem confinados no âmbito nacional, embora as decisões que afetam a maior parte da população mundial sejam tomadas por organismos supranacionais. A expansão de direitos favorece a globalização da economia e a criação de um mercado mundial.⁵²

Reis aponta a situação de um navio cargueiro de bandeira norueguesa que, no dia 26 de agosto de 2001, resgatou 438 pessoas que estavam em um barco indonésio à deriva em alto mar como uma metáfora da situação da imigração nos nossos dias. O navio, denominado de “Tampa”, acolheu (recolheu!) as 438 pessoas, oriundas do Afeganistão, do Sri Lanka e do Paquistão, que tentavam chegar na Austrália. A imprensa noticiou a existência de um navio repleto de refugiados ou de imigrantes ilegais. A Austrália e a Indonésia recusaram-se a receber os passageiros, que por sua vez recusavam-se a voltar e entraram em greve de fome. Durante uma semana, o navio permaneceu no mar, vigiado pela marinha australiana e impedido de atracar em qualquer lugar do mundo.⁵³ Para Reis, o debate e os dilemas que surgiram durante as negociações sobre o futuro dos passageiros do “Tampa” sintetizam os problemas gerais ligados aos aspectos políticos das migrações

⁴⁹ REIS, Rossana Rocha. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007. p. 23-24.

⁵⁰ Para ver dados sobre a migração internacional no ano de 2017, consultar UNITED Nations. **International Migration Report 2017**. Disponível em http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf. Acesso em 05/08/2018.

⁵¹ REIS, Rossana Rocha. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007. p. 23.

⁵² REIS, Rossana Rocha. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007. p. 25 e 55.

⁵³ REIS, Rossana Rocha. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007. p. 24-25.

internacionais atualmente. Reis questiona sobre o que impede uma pessoa de viajar para ou viver em determinado país e o porquê de elas não poderem simplesmente sair de um lugar e ir para outro, em buscar de uma vida melhor. A resposta passa pelo que foi afirmado anteriormente: o mundo continua dividido em Estados e ele têm o monopólio da legitimidade da mobilidade.⁵⁴

Os casos individuais, como o do “Tampa”, são solucionados. A legitimidade do discurso de direitos humanos cresceu de tal forma que nenhum país quer ter a sua imagem associada à violação desses direitos. No caso do “Tampa”, a morte de 438 pessoas no mar. A publicidade, a existência de defensores de direitos humanos e a existência de uma rede de advocacia internacional ligada ao tema têm ampliado a importância dos direitos humanos e a solução de casos concretos.

A questão da imigração, entretanto, continua a ser regulamentada, basicamente, pelo Estado, e é tratada, na maioria das vezes, como um problema de segurança pública e questão de polícia. Nos Estados Unidos, que abrigam 20% da população imigrante do mundo, a questão da imigração é tratada como uma questão de segurança nacional e envolve uma crescente militarização da fronteira⁵⁵ com o México.⁵⁶

Martine entende que o modo com que a comunidade da maioria dos países lida com os movimentos migratórios é inadequada. Existe uma inconsistência entre o discurso e a prática liberal dos países desenvolvidos que precisa ser eliminada. A atitude dos países em desenvolvimento é hesitante, reativa e ambígua, e, portanto, também inadequada. Esses países precisam ter atitudes proativas para aproveitar as potencialidades da migração, que “é tanto inevitável, como potencialmente benéfica para o desenvolvimento e redução da pobreza”.⁵⁷

A redução das barreiras migratórias estimularia novas rotas, fazendo com que exista um fortalecimento do mercado global do trabalho. As organizações políticas e os

⁵⁴ REIS, Rossana Rocha. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007. p. 25.

⁵⁵ Para entender algumas das questões relacionadas com a tensão migratória existente entre Estados Unidos e México, ver ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos. **Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas em el Contexto de la Movilidad Humana em México**. Ciudad de México: CIDH, 2013.

⁵⁶ REIS, Rossana Rocha. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007. p. 54-55.

⁵⁷MARTINE, George. **A Globalização Inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21**. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001. Acesso em 01/07/2018.

movimentos sociais favoráveis à liberalização da migração internacional, pela falta de consenso e de compreensão, agem morosamente.⁵⁸

A opinião pública tende a destacar, sejam reais ou fictícias, as características negativas da migração. O discurso do crescimento desordenado e do inchaço urbano, sem não haja razão para acreditar que a situação seria melhor se isto não tivesse ocorrido, fortalece o pensamento antimigratório.⁵⁹

O grande desafio é fazer com que a sociedade civil perceba o importante papel que a migração internacional pode ter neste processo de desenvolvimento, e, por este caminho, mobilizar quem toma as decisões. Para Martine,

Apesar de ser possível reconhecer negatividades reais e significativas da migração internacional, estas são, no cômputo geral, muito inferiores às vantagens e aos benefícios que aportam. Além disso, os aspectos negativos são todos passíveis de serem minimizados, a partir do momento em que se reconheça tanto a inevitabilidade como os benefícios da migração.⁶⁰

⁵⁸ MARTINE, George. **A Globalização Inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21.** Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001. Acesso em 01/07/2018.

⁵⁹ MARTINE, George. **A Globalização Inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21.** Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001. Acesso em 01/07/2018.

⁶⁰ MARTINE, George. **A Globalização Inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21.** Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001. Acesso em 01/07/2018.

3. O BRASIL E AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

O Brasil, historicamente, é um país receptor de imigrantes.⁶¹ Segundo Oliveira, o Brasil, assim como outros países do Novo Mundo, tendo em vista que a população nativa das Américas foi praticamente dizimada ou absorvida culturalmente, tem a sua constituição decorrente de um processo imigratório.⁶²

Entre a primeira metade do século XIX e 1980, o Brasil recebeu uma grande diversidade de raças, povos e nacionalidades, sendo os maiores contingentes de portugueses, italianos, alemães, espanhóis, japoneses, russos, austríacos, sírio-libaneses, poloneses e franceses. Entre os países americanos, o Brasil foi um dos que mais recebeu imigrantes, ficando apenas atrás de Estados Unidos, Canadá e Argentina.

Deve-se ressaltar também que mais de quatro milhões de africanos, escravizados, aportaram ao país e tiveram profunda influência na cultura brasileira.⁶³ Lopes ressalta que não se pode falar em uma imigração africana para o Brasil, uma vez que os negros vieram para o país capturados e presos como escravos.⁶⁴

Entre as explicações para o grande crescimento da imigração estrangeira para o Brasil, no século XIX, são apontadas pela maior parte dos autores a efetiva ocupação do sul do país, o desenvolvimento de uma agricultura voltada ao mercado interno e a construção de um mercado de trabalho para a cafeicultura.⁶⁵

A imigração para o Brasil é frequentemente relacionada com a abolição da escravatura e a necessidade de mão de obra. Segundo Lopes, ao termino da escravidão

⁶¹ Segundo Lopes, *A história do Brasil pode ser contada a partir das migrações. A primeira grande "migração" foi realizada pelos nativos que aqui viviam quando do "descobrimento" e remonta a época pré-histórica. Supõe-se que poderia haver entre 5 e 10 milhões de indígenas brasileiros no século XVI. Hoje, no entanto, existem cerca de 350.000, muito embora parte da população brasileira (principalmente na Região Norte) seja descendente de indígenas.* In: LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 275.

⁶² OLIVEIRA, Adriana Capuano. **O papel do Brasil nos Fluxos Migratórios Internacionais – alguns apontamentos sobre imigração e emigração.** In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres).** São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 57.

⁶³FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira.** Brasília: FUNAG, 2015. p. 65.

⁶⁴ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 276.

⁶⁵ SANTOS, Regina Bega. **Migração no Brasil.** São Paulo: Scipione, 1997. p. 6-7.

não se cogitou qualquer pagamento ou indenização ou doação de terras aos escravos libertos. A presença dos negros no país “foi escandalosamente ignorada a partir do momento em que a escravidão deixou de ser um bom negócio”⁶⁶.

Para Lopes,

O fim da escravidão, longe de ser um processo de confirmação dos direitos humanos, teve motivações precipuamente econômicas (custo de manutenção da escravidão, pressões internacionais motivadas por interesses comerciais), o que resultou numa desvantagem permanente que até hoje empobrece a parcela “negra” da população e envergonha o país.⁶⁷

Como se anunciava o fim da escravidão, a partir da segunda metade do século XIX a coroa brasileira tratou de atrair imigrantes europeus, oferecendo-lhes terra para que se estabelecessem como pequenos proprietários agrícolas. Com a proclamação da República, houve, segundo Lopes, uma verdadeira política de branqueamento. Com o pretexto de regularizar o serviço de imigração e proteger os imigrantes, o decreto 528, de 28 de junho de 1890, do Marechal Deodoro da Fonseca, estabeleceu:

DA INTRODUÇÃO DE IMMIGRANTES

Art. 1º É inteiramente livre a entrada, nos portos da República, dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas.⁶⁸

Ao longo do último século o movimento migratório para o Brasil foi sendo reduzido em termos relativos, estimando-se que, atualmente, o número de estrangeiros residentes no país represente um pouco mais de 0,5% da população, sendo a média dos países desenvolvidos em torno de 4% a 5%.⁶⁹

Segundo Oliveira, no período anterior a II Guerra Mundial, ocorreram grandes mudanças nos países europeus originários do nosso fluxo migratório.

⁶⁶ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 277.

⁶⁷ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 276.

⁶⁸ In: LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 277-278.

⁶⁹ Para verificar dados sobre a influência da migração internacional na população brasileira entre 1872 e 1972, ver LEVY, Maria Stella Ferreira. **O Papel da Migração Internacional na Evolução da População Brasileira (1872 a 1972)**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-89101974000500003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 24/07/2018.

Tais fatores associados contribuem para um decréscimo substancial de entrada de estrangeiros no Brasil na composição da classe trabalhadora, que pouco a pouco, e de forma mais evidente no pós-guerra, será substituída pela migração interna, representada sobretudo nos fluxos do Nordeste brasileiro em direção ao Sudeste.⁷⁰

A partir dos anos 80 do século XX, uma série de problemas domésticos, econômicos e a globalização desencadearam o início de um processo emigratório que se prolonga até hoje. Segundo Faria, o Brasil se deu conta, paulatinamente, nos últimos 50 anos, inclusive na formulação de sua política nacional migratória, de que o país se tornou também de emigração.⁷¹

Em relação a esta alternância, Faria aponta que,

Desde os anos 2000, com a retomada da economia, entre outros aspectos, o Brasil tem retomado progressivamente a condição de destino. O número crescente de haitianos, bolivianos e outros que adentram o país diariamente é sinal da atual natureza dual do Brasil no campo migratório.⁷²

O Brasil voltou a crescer como país de destino dos migrantes e constata-se um aumento expressivo da chegada de refugiados e migrantes de nacionalidades que, tradicionalmente, não imigrava para o país.⁷³ O tema da migração chegou às rodas de conversas e às redes sociais e o que chama a atenção, para Bógus e Fabiano, no discurso da população

(...) é a desconexão entre as migrações do passado (de portugueses, alemães, italianos, japoneses, entre outros), intensas no fim, do século

⁷⁰ OLIVEIRA, Adriana Capuano. **O Papel do Brasil nos Fluxos Migratórios Internacionais – alguns apontamentos sobre imigração e emigração.** In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres).** São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 58.

⁷¹ FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira.** Brasília: FUNAG, 2015. p. 66.

⁷² FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira.** Brasília: FUNAG, 2015. p. 66.

⁷³ *Recentemente, o Brasil voltou a crescer como país de destino de migrantes. Em 2009, existiam, no Brasil, cerca de 870 mil estrangeiros, em condições migratórias regulares; esse montante é, contudo, baixo em termos percentuais, equivalendo a 0,45% da população brasileira. A maioria dos imigrantes é de portugueses (270 mil), seguido por japoneses (90 mil), italianos (70 mil), espanhóis (60 mil), argentinos (40 mil) e bolivianos, paraguaios e chineses (com mais de 30 mil cada). Em 2012, o número de migrantes no Brasil aumentou para 939 mil. Essa tendência de aumento reflete não só o desempenho positivo da economia, mas também a política de maior integração e de regularização migratória no plano regional. Quanto a imigrantes irregulares, as estimativas variam significativamente: de acordo com cálculos da Pastoral dos Migrantes, existiriam seiscentos mil imigrantes ilegais no Brasil, em 2008; segundo o Ministério do Trabalho, haveria 180 mil migrantes irregulares, o equivalente a 20% do número de estrangeiros registrados no Brasil.* FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira.** Brasília: FUNAG, 2015. p. 80.

*XIX e início do século XX, e as migrações de sul-americanos, haitianos e africanos que tem ocorrido ao longo dos últimos 30 anos para o Brasil.*⁷⁴

Segundo Bógus e Fabiano, estes novos imigrantes

*(...) têm enfrentado grandes dificuldades e certa desconfiança por parte dos brasileiros, principalmente aqueles oriundos de países em situação de conflitos, que são forçados a submeter-se ao trabalho precarizado e também ao preconceito de uma sociedade com forte herança escravista.*⁷⁵

Para Bógus e Fabiano, o cotidiano dos imigrantes no Brasil é de muita dificuldade em função do preconceito, da falta de preparo dos serviços e dos servidores públicos e a consequente ineficiência do serviço burocrático e do desconhecimento das pessoas sobre os seus direitos.⁷⁶

Entre os imigrantes que chegaram ao Brasil na última década destacam-se os haitianos e venezuelanos.⁷⁷ A onda migratória haitiana teve início em 2010, após um terremoto que devastou o país. A onda venezuelana ocorreu (e está ocorrendo) principalmente nos dois últimos anos, provocada por uma crise econômica, política e social no país vizinho. Embora os haitianos e venezuelanos não tenham se deslocado exclusivamente para o Brasil, encontraram no país um importante destino. A resposta do governo brasileiro, em relação à imigração haitiana, foi considerada desorganizada por entidades de direitos humanos. Foi improvisado um “visto humanitário” para possibilitar a permanência dos haitianos. No caso dos venezuelanos, isto acontece na vigência da nova Lei de Migração, objeto de estudo deste trabalho. Questões mais específicas sobre estas duas ondas migratórias serão analisadas posteriormente.

Em relação à emigração, a diáspora brasileira no exterior representa até o momento menos de 2% da população do país, um percentual pouco expressivo em

⁷⁴ BÓGUS, Lucia Maria M; FABIANO, Maria Lucia Alves. **O Brasil Como Destino das Migrações Internacionais Recentes: novas relações, possibilidades e desafios.** Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/29806>. Acesso em 01/07/2018.

⁷⁵ BÓGUS, Lucia Maria M; FABIANO, Maria Lucia Alves. **O Brasil Como Destino das Migrações Internacionais Recentes: novas relações, possibilidades e desafios.** Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/29806>. Acesso em 01/07/2018.

⁷⁶ BÓGUS, Lucia Maria M; FABIANO, Maria Lucia Alves. **O Brasil Como Destino das Migrações Internacionais Recentes: novas relações, possibilidades e desafios.** Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/29806>. Acesso em 01/07/2018.

⁷⁷ CHARLEAUX, João Paulo. **3 Diferenças entre as Migrações Haitiana e Venezuelana no Brasil.** Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/03/13/3-diferen%C3%A7as-entre-as-migra%C3%A7%C3%B5es-haitiana-e-venezuelana-no-Brasil>. Acesso em 01/07/2018.

comparação com os países vizinhos, mas significativo (cerca de 3 milhões, em termos absolutos).⁷⁸

A partir dos anos 80, a imigração de brasileiros tornou-se crescente. As crises econômicas que acometeram o país, somada a fatores como uma maior disponibilidade de informações sobre oportunidades de trabalho, a crescente insegurança urbana e a presença de número significativo de descendentes de imigrantes no país contribuíram para a transformação do Brasil em exportador de mão de obra. Acentuou-se também a imigração para os países vizinhos, na América do Sul, a partir da década de 70, em função da existência de terras férteis e baratas. A emigração sul-americana, com exceção de garimpeiros e trabalhadores agrícolas, foi principalmente de representantes das classes médias urbanas. O Brasil afastou-se da condição histórica de destino de imigrantes para tornar-se um país de emigração.⁷⁹

⁷⁸ Estimava-se haver, em 2011, 3.122.813 brasileiros emigrantes em todo o mundo. As principais comunidades brasileiras no exterior encontram-se nos seguintes países: EUA (1.388.000), Japão (230.552), Paraguai (200 mil), Reino Unido (180 mil), Espanha (158.761), Portugal (136.220), Alemanha (91.087) e Itália (85 mil). No que diz respeito aos continentes ou regiões, há 1.433.146 brasileiros na América do Norte; 911.889 na Europa; 406.923 na América do Sul; 241.608 na Ásia; 40.588 no Oriente Médio; 28.824 na África; 6.821 na América Central e Caribe; e 53.014 na Oceania. Segundo a OIM, os principais países de origem na América Latina e Caribe são, em ordem decrescente, México, Colômbia, Porto Rico (os porto-riquenhos são cidadãos norte-americanos e têm entrada livre nos EUA), Cuba, El Salvador, Brasil, Jamaica, República Dominicana, Haiti e Peru. Entre os países de destino, o Brasil ocupa o quarto lugar na região, atrás da Argentina, Venezuela e México. In: FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015. p. 69-70.

⁷⁹ FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015. p. 67-69.

CAPÍTULO 2

MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

1. DIREITO INTERNACIONAL E DIREITOS HUMANOS

O movimento de internacionalização dos Direitos Humanos⁸⁰ é relativamente recente na história da humanidade. Comparato⁸¹ afirma que foi entre a segunda metade do século XIX e o fim da Segunda Guerra Mundial que se iniciou, ainda que de forma tênue, este processo de internacionalização. Piovesan prefere situar o início do processo de internacionalização dos Direitos Humanos com o pós-guerra, a partir de 1945, e argumenta que foi uma resposta às atrocidades cometidas pelo nazismo⁸².

Para D'Angelis,

*Os direitos humanos são cada vez menos matéria de jurisdição doméstica dos Estados para cada vez mais interessar e obrigar a totalidade da vida internacional. A solidificação e a prática desses direitos, porém, se estribam em três premissas inconfundíveis: a sua incorporação no direito internacional; a sua entronização e respeito na ordem interna de cada país; e a criação de instrumentos de controle que imponham a sua aplicação.*⁸³

Foi este cenário que remeteu a um esforço para reconstrução dos Direitos Humanos e que veem lentamente construindo um novo paradigma ético, orientador da ordem internacional contemporânea⁸⁴. Piovesan, entretanto, reconhece a existência de

⁸⁰ A expressão Direitos Humanos consolidou-se no século XX e é, atualmente, a terminologia utilizada para referir-se ao conjunto de direitos, que variaram historicamente, da pessoa humana. Autores como Canotilho e Alexi procuram diferenciar Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, reservando a segunda denominação para os Direitos Humanos positivados na Constituição.

Neste texto utilizar-se-á denominação Direitos Humanos de forma ampla, para designar tanto os direitos fundamentais positivados na Constituição brasileira de 1988, os decorrentes de tratados e convenções que o Brasil é signatário, como outros direitos decorrentes do conceito essencial da dignidade da pessoa humana.

⁸¹ Em **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**, Comparato afirma que a ideia de que todos os seres humanos merecem igual respeito como entes únicos decorre em um processo historicamente construído. E observa que a afirmação dos Direitos Humanos ocorreu em grandes etapas históricas e consolidou-se pela edição de documentos normativos. Cita 23 documentos normativos como fundamentais na evolução histórica. A Magna Carta, de 1215, é o primeiro dos documentos citados por Comparato. A lista completa desses documentos e uma análise da evolução histórica dos Direitos Humanos pode ser encontrada em COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

⁸² PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 91.

⁸³ D'ANGELIS, Wagner Rocha. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: tratados, comissões, tribunais e órgãos de supervisão**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos e jurisdição internacional**. Curitiba: Juruá, 2014. v. IV. p. 193.

⁸⁴ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 91.

precedentes do processo de internacionalização dos Direitos Humanos e cita o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho como exemplos históricos.⁸⁵ Na sua concepção, “o Direito Humanitário foi a primeira expressão de que, no plano internacional, há limites à liberdade e à autonomia dos Estados, ainda que na hipótese de conflito armado”⁸⁶.

O advento da Liga das Nações e da Organização Internacional do Trabalho rompem, de certa forma, o conceito tradicional que sustentava o Estado como único sujeito do Direito Internacional e também com a noção de soberania nacional absoluta. Passa-se a admitir intervenções no plano nacional, objetivando a salvaguarda e a proteção dos Direitos Humanos. Já prenunciam a concepção, que vai se consolidar no pós-guerra, de que os Direitos Humanos não se limitam à jurisdição doméstica exclusiva. Constituem legítimo interesse internacional.⁸⁷

Piovesan⁸⁸ entende, inclusive, que o surgimento da Organização das Nações Unidas derivou da crença de que parte das violências perpetradas contra os Direitos Humanos da era Hitler poderia ter sido evitada se houvesse um sistema internacional de Direitos Humanos.

O contemporâneo movimento internacional de Direitos Humanos é, sem dúvida, um fenômeno do pós-guerra. Para Piovesan,

No momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que a crueldade se abole o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do direito. Diante dessa ruptura, emerge a necessidade de reconstruir os direitos humanos, como referencial e paradigma ético que aproxime o direito da moral. Nesse cenário, o maior direito passa a ser, adotando a terminologia de Hannah Arendt, o direito a ter direitos, ou seja, o direito a ser sujeitos de direitos.⁸⁹

⁸⁵ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 197

⁸⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 200.

⁸⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 203-205.

⁸⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 205.

⁸⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 206.

Guerra é outro autor que relaciona o final da Segunda Guerra Mundial com a preocupação internacional com os Direitos Humanos:

Após a hecatombe da Segunda Guerra Mundial, durante a qual o mundo teve a oportunidade de assistir a uma série de barbaridades envolvendo milhares de pessoas, sentiu-se a necessidade de se criarem mecanismos que pudessem garantir proteção aos seres humanos. A partir daí, floresce uma terminologia no Direito Internacional, relacionando-o aos Direitos Humanos: o Direito Internacional dos Direitos Humanos.⁹⁰

A pessoa humana⁹¹ e os seus direitos passam a ocupar uma posição de destaque na comunidade internacional. Um dos objetivos da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) era a preservação das futuras gerações dos flagelos da guerra. A ONU passou a envolver-se em todas as grandes crises da sociedade internacional⁹².

López aponta três grandes momentos na proteção internacional dos Direitos Humanos, a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU). O primeiro instante, que denomina de normativo, entre 1945 e o final da década de 60, é caracterizado por uma internacionalização definitiva dos Direitos Humanos, pela criação da ONU, e pela Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948. O segundo instante inicia-se no final dos anos 60 e vai até a queda do muro de Berlim, em 1989. É caracterizado pelo surgimento de órgãos e mecanismos que possibilitam a implementação e o controle dos Direitos Humanos prescritos nos diversos documentos. Surgem vários comitês, como o Comitê de Direitos Humanos, o Comitê da prevenção do racismo, o Comitê contra a tortura, o Comitê para eliminação da discriminação contra as mulheres, as comissões interamericanas e europeias de Direitos Humanos e o Tribunal Europeu de Direitos Humanos. O terceiro instante é posterior à Guerra Fria e inicia com o desmembramento dos países socialistas, depois da queda do muro de Berlim, que possibilitou maior cooperação em âmbito internacional e consequente implementação dos Direitos Humanos. As conferências mundiais sobre as questões de Direitos Humanos fortalecem-se com índices de participação governamental e não-governamental muito altos. Novas

⁹⁰ GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 44.

⁹¹ Canotilho observa que na tradição do Direito Internacional clássico, e na sua proteção dos direitos fundamentais, o indivíduo (a pessoa humana) é considerado um estranho no seu processo normativo. O Direito Internacional clássico é, essencialmente, um Direito do Estado-nação. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1996. p. 669.

⁹² GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 48.

áreas envolvendo os Direitos Humanos, como a da administração da justiça, dos povos indígenas, da infância, e das mais diversas minorias, passam a ser inclusas no debate.⁹³

Segundo Ramina, o problema da violação dos direitos humanos, que abalou a comunidade internacional no segundo pós-guerra, e a necessidade de tutela desses direitos, representa um dos mais importantes desafios contemporâneos. Para Ramina, faz-se necessário a construção de um arcabouço jurídico internacional, um “direito internacional dos direitos humanos” que expresse legalmente o combate a toda violação dos direitos humanos.⁹⁴

Trindade é um dos autores que tem trabalhado o tema da personalidade e capacidade jurídica do indivíduo como sujeito do direito internacional. Para Trindade, o Direito Internacional Humanitário vem gradualmente desvincilhando-se da visão puramente estatal e dando ênfase às pessoas. As tentativas passadas de negar ao indivíduo a condição de sujeito do direito internacional têm dado lugar a um entendimento, corroborado por uma série de normas internacionais, que todo ser humano é sujeito de direito e que nenhum Estado pode lhe negar essa condição. Os indivíduos e entidades da sociedade civil, como por exemplo as Organizações não Governamentais (ONGs), passaram a atuar também na formação e aplicação das normas de direito internacional.⁹⁵

Para Trindade,

Na verdade, o reconhecimento da personalidade jurídica dos indivíduos veio atender a uma verdadeira necessidade da comunidade internacional, que hoje busca guiar-se por valores comuns superiores. A expansão da personalidade jurídica internacional atende efetivamente à necessidade da comunidade internacional de prover proteção aos seres humanos que desta necessitam. A doutrina mais lúcida e a jurisprudência internacional pertinente sustentam que os próprios sujeitos de direito em um sistema jurídico são dotados de atributos que atendem às necessidades da comunidade internacional.⁹⁶

⁹³ LÓPEZ, Mikel Berraondo. **Los Derechos Humanos en la Globalización**. Bilbao: Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social, 2004. p. 35-37.

⁹⁴ RAMINA, Larissa. **O Direito e a Ordem Internacional no Século XXI: complexidades e reflexões na contemporaneidade**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1. p.125.

⁹⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os Indivíduos como Sujeitos do Direito Internacional**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1. p. 24-25.

⁹⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os Indivíduos como Sujeitos do Direito Internacional**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1. p.25-26.

Trindade reconhece a grande evolução que ocorreu na doutrina jurídica contemporânea, que colocou os indivíduos em uma posição central e privilegiada, mas chama a atenção para o fato de que não se vive em um mundo racional. É necessária uma vigilância constante contra o que denomina de nostalgia do imobilismo. A jurisprudência Internacional Contemporânea tem permitido o acesso das pessoas, em circunstâncias de grande adversidade, à justiça internacional. Um dos exemplos apontados por Trindade é o dos migrantes indocumentados. O Direito Internacional dos Direitos Humanos, orientado às vítimas, tem apresentado grandes avanços recentemente, e são vários os exemplos de casos⁹⁷ adjudicados.⁹⁸

Os Estados têm reconhecido de que não podem dispor dos seres humanos que se encontram em suas respectivas jurisdições de qualquer forma. O seu poder está limitado por valores e princípios gerais de direito e eles devem responder e prover as reparações nos casos de danos às pessoas. O novo ordenamento jurídico contemporâneo e a consequente expansão da personalidade jurídica internacional têm beneficiado todos os sujeitos de direito.⁹⁹

Fachin tem uma percepção crítica da concepção contemporânea dos direitos humanos. Para Fachin, a universalidade desses direitos beira ao mito e é necessário dar muitos passos para se alcançar a concepção integral desses direitos. Afirma Fachin que “a realização universal dos direitos se tornou, ao menos para grande parte da população

⁹⁷ Trindade escreveu sobre estes casos adjudicados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIADH). Ver: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **The Access of Individuals to International Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 1-236. Segundo Trindade, o caso emblemático foi o da sentença, que ele considera histórica, da CtIADH, no caso do massacre de *Barrios Altos*.

A estas se seguiram as Sentenças subsequentes da CtIADH nos casos dos massacres do Caracazo concernente à Venezuela (reparações, 2002), de Plan de Sánchez referentes à Guatemala (2004), dos 19 Comerciantes versus Colômbia (2004), da Comunidade Moiwana relativo ao Suriname (2005), de Mampiripán atinente à Colômbia (2005), de Ituango versus Colômbia (2006), de Montero Aranguren e Outros (Centro de Detenção de Cátia) versus Venezuela (2006); de La Cantuta versus Peru. Também houve casos como o de Myrna Mack Chang versus Guatemala (2003), de assassinatos planejados ao mais alto nível do poder estatal e executados por ordem deste. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os Indivíduos como Sujeitos do Direito Internacional**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1. p. 66-67.

⁹⁸ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os Indivíduos como Sujeitos do Direito Internacional**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1. p. 66.

⁹⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os Indivíduos como Sujeitos do Direito Internacional**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1. P. 67-68.

mundial vivendo na fome e na miséria, um mito em um mundo divorciado de direitos”¹⁰⁰. Segundo Fachin, o discurso da universalidade dos direitos humanos é fragmentário e ambíguo. A universalidade, paradoxalmente, é parcial e relativa, pois a base do discurso hegemônico ocidental de direitos é centrada naqueles denominados de primeira geração, envolvendo liberdades civis e políticas negativas, e mesmo para estes não são atendidas as especificidades locais. O que existe é uma seletividade de direitos, os quais são propalados no plano conceitual e normativo como universais, mas que no plano operacional não são realizados. Em matéria de direitos sociais, o que se apresenta é a não realização mínima destes direitos e a falta de cumprimento das tarefas de fiscalização pela comunidade internacional.¹⁰¹

Para Fachin,

Urge, portanto, despojar o discurso dos direitos humanos de uma universalidade-mito – porque parcial e relativa – para que assim os direitos civis e políticos alcancem sua verdadeira funcionalidade e os direitos econômicos, sociais e culturais sejam dotados de sentido e importância.¹⁰²

Somente com a garantia real dos direitos sociais é que a proteção dos direitos humanos poderá ser reconhecida como universal. O fato de os direitos sociais não serem levados a sério faz com que a proteção dos direitos civis e políticos careça de seu sentido estrutural e apresente-se como uma garantia apenas formal. A participação política é dependente da inclusão econômica e social das pessoas. O discurso dos direitos humanos necessita cumprir um mínimo de suas promessas, sob o risco do alastramento da desilusão e do descrédito.¹⁰³

¹⁰⁰ FACHIN, Melina Girardi. **A Concepção Contemporânea dos Direitos Humanos e o Mito da Universalidade: os paradoxos da universalização parcial dos direitos**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1. p. 165.

¹⁰¹ FACHIN, Melina Girardi. **A Concepção Contemporânea dos Direitos Humanos e o Mito da Universalidade: os paradoxos da universalização parcial dos direitos**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1. p. 161-165

¹⁰² FACHIN, Melina Girardi. **A Concepção Contemporânea dos Direitos Humanos e o Mito da Universalidade: os paradoxos da universalização parcial dos direitos**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1. p. 164-165.

¹⁰³ FACHIN, Melina Girardi. **A Concepção Contemporânea dos Direitos Humanos e o Mito da Universalidade: os paradoxos da universalização parcial dos direitos**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH,

2. MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS

O fenômeno da imigração ocupa um lugar especial nos debates políticos das sociedades capitalistas centrais. Entre as várias ponderações sobre o tema, se sobressai a de que a imigração representa a principal fronteira dos direitos humanos no século XXI.¹⁰⁴ Segundo Schwarz, duas ideias emanam dessa afirmação: a de que a imigração está testando a capacidade do mundo de universalizar os direitos humanos e o desvelamento da dupla face dos países centrais, que são generosos nas declarações internacionais sobre direitos humanos e mesquinhos na hora de efetivar esses direitos dentro de seus territórios.¹⁰⁵

Milhares de pessoas, sem uma perspectiva de futuro, em função da pobreza, do desemprego e das desigualdades e da falta de condições mínimas de subsistência, optam por reconstruir a vida em outro país. A jornada dos migrantes e a inserção na sociedade de destino são marcadas frequentemente por violações dos direitos humanos.

O direito internacional tradicional, nas questões das migrações, reforça a autonomia dos Estados e fragiliza o indivíduo. Não há relação entre o sujeito de uma nacionalidade e os Estados de outro, e o indivíduo não existe, é um não-sujeito.¹⁰⁶

É na relação entre o Estado e o indivíduo, para Batista, que se encontram as maiores dificuldades enfrentadas pelos teóricos do direito e da política para trabalhar o problema dos fluxos migratórios contemporâneos.¹⁰⁷

Para Osorio,

Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1. p. 165-166.

¹⁰⁴ Flávia Piovesan, em *Temas de Direitos Humanos*, aborda vários assuntos e escreve sobre direitos humanos de categorias específicas: crianças e adolescentes, deficiência, pessoas idosas, direitos reprodutivos, diversidade sexual, mulheres, religião, direitos em face do terrorismo, entre outros. Os direitos dos migrantes não são tratados. Ver: **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

¹⁰⁵ SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Imigração: a fronteira dos direitos humanos no século XXI**. Disponível em <http://www.tal.univ-paris3.fr/plurital/travaux-2010-2011/projets-2010-2011-S1/Sauvage-Masclef-Beliao/archive/PAGES-ASPIREES/concret/portugais/24.html>. Acesso em 31/07/2018.

¹⁰⁶ COSTA, Marli Marlene Moraes da; REUSCH, Patrícia Thomas. **Migrações Internacionais (soberania, direitos humanos e cidadania)**. Disponível em http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/migracoes_internacionais.pdf. Acesso em 01/07/2018.

¹⁰⁷ BATISTA, Vanessa Oliveira. *O Fluxo Migratório Mundial e o Paradigma Contemporâneo de Segurança Migratória*. **Revista Versus**. Rio de Janeiro: UFRJ, novembro de 2009. Ano I, nº 3, p. 69.

O direito internacional contemporâneo, calcado no sistema westfaliano, não garante a proteção necessária ao indivíduo. Pelo contrário, fundado em sua pedra basilar, o postulado da soberania estatal, transfere ao Estado-nação a prerrogativa de distinguir politicamente, de acordo com sua conveniência e oportunidade, como será administrada a questão migratória.¹⁰⁸

Os Estados controlam a migração e permitem ou negam o acesso ao seu território. O conflito gerado entre esse controle, que se ampara na soberania estatal, e a observância das normas e princípios dos direitos humanos internacionais tem produzido tensões permanentes.

Para Batista, as migrações contemporâneas são focalizadas nos aspectos econômicos e políticos, e se relacionam com o liberalismo do século XIX. A questão migratória seguiu um curso diferente da teoria liberal, e a liberdade de ir e vir passou a ser objeto de uma série de restrições. As crises, pelas quais o mundo passou, “levaram os governos a interpretar as migrações, por muitas vezes, como fatores de desestabilização econômica e/ou política”¹⁰⁹.

Os migrantes historicamente são estigmatizados como responsáveis pelas crises sociais dos países de chegada. Atualmente, segundo Castro, as migrações internacionais enfrentam uma perigosa mistura “entre questão migratória, questão de segurança nacional e um fluido e disfarçado racismo contra ‘possíveis terroristas’, comumente os de pele escura e de traços árabes”¹¹⁰.

Para Castro, atualmente os migrantes são alvos de discriminação, repressão e ataques, não só nos países desenvolvidos, mas também naqueles países que eram tradicionalmente reconhecidos como “bons receptores”.

Segundo Castro,

(...) não há mais mocinhos, e países da América Latina, os conhecidos países de emigração também apresentam triste dossiê de violações de direitos humanos de imigrantes e descaso em relação a defesa de seus nacionais no exterior.¹¹¹

¹⁰⁸ OSORIO, Luiz Felipe Brandão. **Soberania Estatal e o Direito do Migrante Internacional: antinomia irresolúvel?** Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13776. Acesso em 31/07/2018.

¹⁰⁹ BATISTA, Vanessa Oliveira. *O Fluxo Migratório Mundial e o Paradigma Contemporâneo de Segurança Migratória*. **Revista Versus**. Rio de Janeiro: UFRJ, novembro de 2009. Ano I, nº 3, p. 68.

¹¹⁰ CASTRO, Mary Garcia. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Ordem Político Social Internacional: por um paradigma.** Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1585/1548>. Acesso em 31/07/2018.

¹¹¹ CASTRO, Mary Garcia. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Ordem Político Social Internacional: por um paradigma.** Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1585/1548>. Acesso em 31/07/2018.

Castro exemplifica a questão citando os dramas vividos pelos brasileiros que tentam fazer a travessia do México para Estados Unidos e são submetidos a intensa violação dos direitos humanos.¹¹²

A globalização da economia provocou uma série de restrições aos fluxos migratórios, em um sentido perverso, porque dissociou o migrante, que se tornou um mero número de uma pessoa com direito à dignidade.¹¹³ Para Corrêa e Antunes, a proteção dos direitos humanos, relacionados à migração, tem oscilado, em função do modelo econômico, da situação econômica momentânea e de outras circunstâncias de ordem social. O envolvimento da população na questão migratória e a base política de determinado governo, que procura legitimar as suas ações, interferem diretamente no modo em que os direitos humanos dos migrantes são tratados. Questões genéricas e impregnadas de valores políticos e sociais relativizam os direitos humanos e refletem diretamente na forma com que os migrantes são tratados. Para os migrantes, de certa forma, o destino “é sempre incerto”.¹¹⁴

Na opinião de Castro¹¹⁵, está se vivendo um tempo “em que até a retórica dos direitos humanos é deixada de lado, o que já não se camufla racismos e intolerâncias vazias”¹¹⁶.

Na visão de Batista, a tensão crescente entre as comunidades de acolhida e os imigrantes é uma manifestação dos conflitos e contradições da contemporaneidade. A concepção criminalizante do imigrante é uma das raízes da xenofobia e da intolerância e produzirá resultados nefastos a médio e longo prazo para os países que a adotam.

¹¹² CASTRO, Mary Garcia. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Ordem Político Social Internacional: por um paradigma.** Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1585/1548>. Acesso em 31/07/2018.

¹¹³ CORRÊA, Anelize Maximila; ANTUNES, Ruy Barbedo. **Direitos Humanos e Migrações.** Disponível em <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/viewFile/445/399>. Acesso em 31/07/2018.

¹¹⁴ CORRÊA, Anelize Maximila; ANTUNES, Ruy Barbedo. **Direitos Humanos e Migrações.** Disponível em <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/viewFile/445/399>. Acesso em 31/07/2018.

¹¹⁵ Castro exemplifica: *O último livro do conservador analista norte americano, Samuel Huntington, que tem o sugestivo título “Quem somos nós? Os desafios à identidade nacional da América”, advoga que em breve os “hispanicos” seriam a maioria nos EEUU e que os mexicanos têm valores incompatíveis com a “ética pela democracia” dos norte-americanos. Mas mais que suas ideias, é preocupante o fato de que o livro foi um dos títulos acadêmicos de maior venda nos EEUU em 2004. Como também foi em 2000, seu outro livro, cujo título também já indica a mensagem, “O Choque de Civilizações”.* CASTRO, Mary Garcia. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Ordem Político Social Internacional: por um paradigma.** Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1585/1548>. Acesso em 31/07/2018.

¹¹⁶ CASTRO, Mary Garcia. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Ordem Político Social Internacional: por um paradigma.** Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1585/1548>. Acesso em 31/07/2018.

Para Costa e Reusch, a análise da migração deve estar centrada na questão dos direitos humanos. O que se observa é que são as Organizações não governamentais (ONGs) de direitos humanos é que têm dado maior ênfase para a proteção desses direitos para refugiados e imigrantes. O tema do direito dos migrantes tem se tornado interesse crescente para a mídia internacional e um importante tema na agenda de fóruns e conferências.¹¹⁷ Esta abordagem pode ajudar a identificar como a xenofobia, a discriminação e o racismo contribuem para a migração e fornecer critérios de como estas questões afetam o tratamento recebido por migrantes e refugiados.

A situação dos migrantes, principalmente aqueles forçados, e dos refugiados necessita de intervenção e de promoção de medidas que possam dar uma maior efetividade aos direitos humanos e garantam valores como a dignidade, a igualdade e a paz.¹¹⁸

Del Olmo, Guerra e Losurdo apontam que a teoria do princípio da não indiferença, que surgiu na esfera do direito internacional ambiental, e está se expandindo para os assuntos atinentes aos direitos humanos, deve ter a sua aplicação de forma crescente.

Para Del Olmo, Guerra e Losurdo,

*A defesa de uma nova postura por parte dos Estados, diante das mais diversas e adversas situações que se manifestam no campo das relações internacionais, passou a ser uma necessidade premente e o princípio da não indiferença uma verdadeira bússola a orientar as práticas destes sujeitos internacionais.*¹¹⁹

A não indiferença deve estar presente fundamentalmente em momentos de crise e convulsão social. Na opinião de Guerra, a situação atual do mundo, em relação aos imigrantes, é dramática, e tem colocado em dúvida os aspectos morais, os valores, a solidariedade, a compaixão e o próprio papel dos direitos na sociedade contemporânea.¹²⁰

¹¹⁷ COSTA, Marli Marlene Moraes da; REUSCH, Patrícia Thomas. **Migrações Internacionais (soberania, direitos humanos e cidadania).** Disponível em http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/migracoes_internacionais.pdf. Acesso em 01/07/2018.

¹¹⁸ COSTA, Marli Marlene Moraes da; REUSCH, Patrícia Thomas. **Migrações Internacionais (soberania, direitos humanos e cidadania).** Disponível em http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/migracoes_internacionais.pdf. Acesso em 01/07/2018.

¹¹⁹ DEL OLMO, Florisbal de Souza; GUERRA, Sidney Cesar Silva; LOSURDO, Federico. **Direito Internacional.** Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 58.

¹²⁰ GUERRA, Sidney. **Alguns Aspectos sobre a Situação Jurídica do Não Nacional no Brasil: da Lei do Estrangeiro à nova Lei de Migração.** Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/7105-1-32326-1-10-20170915.pdf>. Acesso em 06/05/2018.

A questão dos direitos humanos, apesar das idas e vindas em função de problemas políticos factuais, tornou-se uma pauta crescente e importante do mundo contemporâneo. A relação entre a migração e os direitos humanos também é cada vez mais presente, e a maioria dos atores envolvidos, sejam teóricos ou personalidades políticas, tendem a afirmar que a questão migratória precisa ser enfocada em uma perspectiva de direitos humanos. Segundo Silva, no passado a regulamentação dos fluxos migratórios concentrava-se fundamentalmente no estabelecer critérios e limites para a abertura ou fechamento de fronteiras. Hoje, estas políticas atentam, ou devem atentar, para um conjunto de problemas sociais complexos, ligados a questões de índole étnica e racial e que necessitam trabalhar para a afirmação dos direitos humanos universais.¹²¹

Para Siciliano, “as questões da universalização dos direitos humanos e da restrição à ampla migração internacional são as únicas capazes de levar a atual estrutura de poder, hierárquica e estatal, a um processo de profunda reestruturação”.¹²²

Com a universalização dos direitos humanos, o indivíduo passa a ser detentor de direitos independentemente dos Estados. O reconhecimento internacional de direitos individuais subjuga o princípio da autodeterminação e nos casos em que o Estado atenta contra os direitos do indivíduo, legitima a intervenção externa. A questão migratória, ao impedir a livre mobilidade de pessoas, dificulta a universalização dos direitos, em função de que os Estados não reconhecem os direitos dos que não são cidadãos nacionais ou de fora de seu território. Deste modo, a migração será beneficiária da universalização dos direitos humanos e também a sua causa.¹²³

O que ocorre, segundo Siciliano, é que a governança global segue coexistindo com a estrutura westfaliana de Estados-nações. Os movimentos sociais, embora estejam alterando as relações de força nas políticas domésticas e internacionais, não tem conseguido alterar a reestruturação do sistema. Isto acontece porque a universalização dos direitos humanos ainda é modesta, e a questão migratória não faz parte, de forma

¹²¹ SILVA, Orlinda Benta da. **Imigração Versus Direitos Humanos**. Disponível em revistasmcelestine.com.br/index.php/murmullosdelsur/article/view/13. Acesso em 05/08/2018.

¹²² SICILIANO, André Luiz. **O Papel da Universalização dos Direitos Humanos e da Migração na Formação da Nova Governança Global**. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/16040419.pdf>. Acesso em 05/08/2018.

¹²³ SICILIANO, André Luiz. **O Papel da Universalização dos Direitos Humanos e da Migração na Formação da Nova Governança Global**. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/16040419.pdf>. Acesso em 05/08/2018.

plena, dos movimentos sociais. Universalizar os direitos humanos pode facilitar as migrações, mas migrar mais vai ajudar a universalizá-los.¹²⁴

¹²⁴ SICILIANO, André Luiz. **O Papel da Universalização dos Direitos Humanos e da Migração na Formação da Nova Governança Global**. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/16040419.pdf>. Acesso em 05/08/2018.

3. OS DIREITOS INERENTES À IMIGRAÇÃO NOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS

Ao longo da história, os Estados soberanos têm relutado em reconhecer a existência de um direito de imigrar. Este fato não impediu o surgimento de uma série de instrumentos jurídicos que procuram disciplinar a questão. A criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus instrumentos normativos tiveram importante impacto na migração internacional.

3.1. A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi criada em 1919¹²⁵, como parte do Tratado de Versalhes, que pôs fim à I Guerra Mundial. Mesmo antes da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e do advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a OIT já havia tratado das questões relativas à imigração em pelo menos duas Convenções Internacionais, as de nº 19 e nº 97. Em 1975, o tema foi novamente abordado pela OIT com a Convenção nº 143¹²⁶. Para Faria, as migrações internacionais representaram um tema importante para a OIT, desde a sua criação¹²⁷, e Amado lembra que, no Preâmbulo da Constituição da OIT, há uma menção expressa sobre

¹²⁵ A OIT é regida por uma Constituição própria, cujo texto atualmente em vigor foi aprovado na 29ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Montreal, em 1946 (em substituição ao texto original de 1919), tendo como anexo a Declaração De Filadélfia, de 1944, aprovada na 26ª reunião da Conferência, referente aos fins e objetivos da Organização. In: AMADO, Talita Dartibale. **A Condição Jurídica do Trabalhador Migrante no Âmbito Normativo Internacional**. In: FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2017. p. 22.

¹²⁶ Para Piovesan, *Ao lado do Direito Humanitário e da Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho* (International Labour Office, agora denominada International Labour Organization) também contribuiu para o processo de internacionalização dos direitos humanos. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 201.

¹²⁷ FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015. p. 149

a “defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro”¹²⁸. Segundo Cavarzere,

*A partir dos anos 20, a Organização Internacional do Trabalho tem estado na vanguarda dos esforços para obter e, posteriormente, manter uma condição justa para os trabalhadores migrantes e suas famílias.*¹²⁹

Lopes afirma que essas normas internacionais, editadas pela OIT, estão, atualmente, em descrédito. Segundo a autora,

*Sob o argumento de que as condições mundiais não são as mesmas, muitos países descumprem deliberadamente as garantias instituídas, ao ponto de se fazer questionar sobre a caducidade das normas.*¹³⁰

Para Lopes, estas normas da OIT continuam em vigor, mas alerta que o fato de não terem sofrido atualização não significa que haja um consenso sobre o tema:

*(...) a verdade é que se trata de um tema sensível e extremamente controverso, que divide países emissores e receptores de imigrantes; países empobrecidos ou em situação crítica e países desenvolvidos e dominantes.*¹³¹

Do ponto de vista histórico, a primeira Convenção da OIT sobre o tema é a de nº 19, de 1925¹³². O seu texto, relativamente simples, disciplinava que seria outorgado tratamento igual aos trabalhadores estrangeiros e seus sucessores ao dos nacionais em caso de acidente de trabalho.

A Convenção nº 19 foi ratificada por 12º países, com ampla adesão da América Latina, incluindo o Brasil.

3.1.1 - A CONVENÇÃO Nº 97, DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

¹²⁸ AMADO, Talita Dartibale. **A Condição Jurídica do Trabalhador Migrante no Âmbito Normativo Internacional**. In: FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2017. p. 22.

¹²⁹ CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 159.

¹³⁰ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 225.

¹³¹ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 225.

¹³² Disponível em: <https://www.diap.org.br/images/stories/OIT/convencao019.pdf>. Acesso em 07/07/2018.

A Convenção nº 97, da OIT, foi aprovada em julho de 1949 e consistiu em uma revisão da Convenção sobre os Trabalhadores Migrantes, de 1939. A aprovação da Convenção nº 97 foi acompanhada da aprovação da Recomendação nº 86¹³³, sobre trabalhadores migrantes.

Na percepção de Faria,

*Com o advento da Segunda Guerra Mundial, consolidou-se a percepção, na OIT, de que a questão das migrações não se limitava aos aspectos referentes a emprego e assentamento, mas se relacionava diretamente às questões de paz e segurança mundiais.*¹³⁴

Segundo Amado, a Convenção nº 97, formulada no pós-II Guerra Mundial, tinha como finalidade principal facilitar a circulação do excedente de mão de obra europeia para outras regiões do planeta, não se atendo de modo adequado às condições de trabalho dos imigrantes.¹³⁵ A imigração é vista com um meio para potencializar o pleno emprego em nível internacional. Estipula que migrantes e nacionais devem ter tratamento assemelhado nas questões de remuneração, acomodação e associação ao sindicato.¹³⁶ Requer que os Estados ratificadores não discriminem os trabalhadores migrantes em função de raça, sexo, religião ou nacionalidade. Preocupa-se com o combate à propaganda enganosa, a não-repatriação por motivo de saúde e o direito à reunificação, à garantia de remessa de divisas ao exterior e facilita a recepção, saída e viagem dos migrantes.¹³⁷

¹³³ *As recomendações são instrumentos internacionais destituídos da natureza de tratado e, portanto, são dispensadas de ratificação, podendo, quanto ao seu conteúdo, ser autônomas ou correlacionadas a uma Convenção, no sentido de complementá-la ou de melhor detalhá-la. Elas não possuem caráter vinculativo, consistindo simplesmente em propostas e sugestões feitas aos Estados-membros no que se refere às matérias nelas abordadas. Todavia, diferentemente das demais recomendações na seara do Direito Internacional Público, que não criam obrigações jurídicas para os Estados que as adotam, as recomendações da OIT caracterizam-se por impor aos Estados-membros dessa Organização certas obrigações, ainda que de caráter formal, o que decorre do art.19, § 6º, alíneas b e d da Constituição da OIT.* In: AMADO, Talita Dartibale. **A Condição Jurídica do Trabalhador Migrante no Âmbito Normativo Internacional.** In: FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos.** São Paulo: LTr, 2017. p. 24.

¹³⁴ FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira.** Brasília: FUNAG, 2015. p. 149.

¹³⁵ AMADO, Talita Dartibale. **A Condição Jurídica do Trabalhador Migrante no Âmbito Normativo Internacional.** In: FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos.** São Paulo: LTr, 2017. p. 24.

¹³⁶ Desde que tais assuntos sejam regulados por lei, ou estejam sujeitos ao controle das autoridades administrativas do país. Convenção nº 97, Art. 6º, inciso I, letra "a".

¹³⁷ Ver LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 227-229 e CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 160-162.

Segundo Nicoli, a Convenção nº 97 pecou por não enfrentar a questão dos imigrantes em condição irregular, que constituem grande parte da massa migratória na atualidade, mas estabeleceu as diretrizes futuras para o tratamento do trabalhador imigrante.¹³⁸

A Convenção nº 97 teve uma baixa aceitação pela comunidade internacional (apenas 49 ratificações) e isto aconteceu, segundo Amado,

*(...) em razão do caráter repressivo e discriminatório incutido tradicionalmente nas legislações nacionais dos países, que insistem em restringir a questão migratória simplesmente como uma questão de segurança nacional, menosprezando o aspecto de maior valor subjacente ao fenômeno das migrações, que consiste na efetiva proteção aos direitos humanos universais atribuídos aos trabalhadores migrantes inseridos no plano internacional.*¹³⁹

A Convenção nº 97 foi aprovada e ratificada pelo Brasil e está em vigor no país desde de 18 de julho de 1966.

3.1.2. A CONVENÇÃO Nº 143, DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

A Convenção nº 143, de 04 de junho de 1975, que foi complementada pela Recomendação nº 151, atualizou a Convenção nº 97 sob o argumento de que esta não atendia a problemática de questões como o crescimento desordenado dos movimentos migratórios, as imigrações efetuadas em condições abusivas, o tráfico de mão de obra e a busca do pleno emprego. Segundo Amado,

*Trata-se de uma Convenção de princípios, fundada na proteção dos direitos fundamentais de todo o trabalhador, seja ele migrante em situação regular ou irregular (o grande diferencial dessa Convenção, que abarca os migrantes irregulares no amplo grupo de trabalhadores a serem protegidos).*¹⁴⁰

¹³⁸ NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. **A Condição Jurídica do Trabalhador Imigrante no Direito Brasileiro**. São Paulo: LTr, 2011. p. 60.

¹³⁹ AMADO, Talita Dartibale. **A Condição Jurídica do Trabalhador Migrante no Âmbito Normativo Internacional**. In: FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2017. p. 25.

¹⁴⁰ AMADO, Talita Dartibale. **A Condição Jurídica do Trabalhador Migrante no Âmbito Normativo Internacional**. In: FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2017. p. 25-26.

Para Lopes, “a Convenção nº 143 enfrenta pela primeira vez o problema das migrações irregulares”¹⁴¹, privilegia a regularização dos trabalhadores em condições de ilegalidade e estabelece punições para os traficantes de mão de obra e os empregadores de trabalhadores em condições ilegais. Segundo Lopes, o contexto da Convenção nº 143 é bastante diferente da Convenção nº 97.

*A primeira Convenção desenhava um cenário de “imigração oficial”, ou seja, os Estados-Parte deveriam assumir a responsabilidade pela custódia do imigrante (o que implicava responsabilidade pela recolocação profissional e/ou custeio das despesas com o retorno do trabalhador).*¹⁴²

O grande diferencial desta Convenção foi a proteção dada aos direitos fundamentais do trabalhador, independentemente da sua regularidade ou irregularidade. Anote-se, porém, que alguns dispositivos continuaram a dar alguns direitos apenas aos trabalhadores regulares e facultava ao Estado determinar quais seriam esses trabalhadores.¹⁴³

O cenário da edição da Convenção de 1975 é semelhante com o atual. O recrutamento e a colocação profissional já não cabem aos Estados e não se referem apenas à carências e excesso de mão de obra, mas atendem a uma perspectiva mais ampla.¹⁴⁴ A Convenção nº 143 foi ratificada por apenas 22 países. O Brasil e nenhum outro país do Mercosul estão entre eles.

A não aceitação da Convenção nº 143 pode ser justificada pela grande prioridade que deu aos direitos humanos dos trabalhadores migrantes. A Convenção entendeu que a proteção trabalhista geral não poderia ser prejudicada apenas pela condição de irregularidade migratória.¹⁴⁵

Segundo Nicoli,

Pode-se afirmar que as Convenções 97 e 143 da OIT, juntamente com a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias da ONU,

¹⁴¹ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 231.

¹⁴² LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 231.

¹⁴³ FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2017. p. 26.

¹⁴⁴ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 231.

¹⁴⁵ FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2017. p. 27.

*formam o sustentáculo da proteção internacional ao trabalhador imigrante.*¹⁴⁶

¹⁴⁶ NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. **A Condição Jurídica do Trabalhador Imigrante no Direito Brasileiro.** São Paulo: LTr, 2011. p. 63.

4. A ONU E AS MIGRAÇÕES

4.1. A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

A Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁴⁷ foi regida sob a influência das atrocidades da II Guerra Mundial. A Declaração retomou os ideais da Revolução Francesa e logo na sua abertura reconhece os valores da igualdade, da liberdade e da fraternidade como direitos universais entre os homens.¹⁴⁸ A condição de pessoa é o único requisito para a titularidade de direito.

Segundo Piovesan, é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, quem introduz a concepção contemporânea de direitos humanos, sustentada “na universalidade e na indivisibilidade desses direitos, tendo como fundamento ético o valor da dignidade humana”¹⁴⁹.

Em relação ao tema das migrações, a Declaração Universal dos Direitos Humanos disciplina que todos têm direito à liberdade de locomoção e residência dentro do seu Estado e que todo ser humano tem o direito de deixar qualquer País, inclusive o próprio, e a este regressar. Dispõe também que toda pessoa tem direito a uma nacionalidade e que ninguém será arbitrariamente privado desta e do direito de mudá-la.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Lopes cita vários outros instrumentos internacionais que tratam sobre a liberdade de ir e vir nos mesmos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: 1) *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948 (Art. 8º)*; 2) *Protocolo nº 4 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, de 1963 (Art. 2º)*; 3) *Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969 (Art. 22)*; 4) *Carta Africana dos Direitos Humanos e das Pessoas, de 1981 (Art. 18)*. In: LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 240.

¹⁴⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 226.

¹⁴⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 233.

¹⁵⁰ Art. XIII

1. *Todo homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.*
2. *Todo homem tem direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.*

Art. XV

1. *Todo homem tem direito a uma nacionalidade*
2. *Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.*

In: COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 237.

Depreende-se do texto a garantia de um direito de circulação, que possibilita a saída de um país e o retorno, mas não há alusão à liberdade de estabelecimento em um país diverso da nacionalidade original. Segundo Lopes, evidencia-se um paradoxo pela existência de um direito humano à emigração e a não existência de um direito humano à imigração. Lopes aponta para o que denomina de “demanda reprimida” em termos de direitos humanos existente nesta questão no texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Reconhece, entretanto, que ela cumpriu um importante papel. O momento histórico era o do apogeu dos Estados nacionais, e essa pretensa autossuficiência, “que incluía o controle da economia, tornava ideologicamente fora de cogitação que pessoas pudessem ultrapassar fronteiras para procurar um lugar na economia”¹⁵¹.

4.2. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE TODOS OS TRABALHADORES MIGRANTES E DOS MEMBROS DE SUAS FAMÍLIAS

A Assembleia Geral da ONU adotou esta convenção em 18 de dezembro de 1990, que entrou em vigor em 01 de julho de 2003¹⁵². Segundo Cavarzere, foi a primeira Conferência Mundial para o Combate ao Racismo e Discriminação Racial, de 1978, que recomendou a elaboração de uma convenção internacional para a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes. Em 1978, a Assembleia Geral da ONU fez a mesma recomendação, e um grupo de trabalho foi criado em 1980, que após dez anos apresentou o relatório final.¹⁵³

A Convenção enfoca o problema da imigração sobre a **perspectiva dos direitos humanos** (grifo meu) e dispõe sobre o mínimo necessário que deve ser aplicado pelos Estados-partes para a proteção dos trabalhadores migrantes e de suas famílias. Busca harmonizar as condutas dos Estados, propondo princípios fundamentais a serem

¹⁵¹ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 239.

¹⁵² Lopes considera esta *uma das oito mais importantes convenções sobre direitos humanos, ao lado da Declaração Universal, dos Pactos pelo Direitos Civis e Sociais, das Convenções contra a Discriminação Racial e da Mulher, da Convenção pela Abolição da tortura e pelos Direitos das Crianças, mas foi a convenção da ONU que mais demorou a entrar em vigor*. In: LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 240.

¹⁵³ CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 165-166.

utilizados no tratamento dos trabalhadores e de suas famílias, considerando a vulnerabilidade em que geralmente se encontram.¹⁵⁴

Os trabalhadores migrantes em situação irregular ou não documentados e que se encontrem em condições desfavoráveis de trabalho e aqueles explorados e vítimas de graves violações dos direitos humanos recebem atenção especial da Convenção.

A Convenção mostrou-se mais atualizada que as convenções da OIT sobre os direitos dos trabalhadores migrantes por estabelecer uma codificação universal¹⁵⁵ dos direitos dos trabalhadores migrantes no âmbito da ONU.¹⁵⁶

Uma extensa lista dos direitos humanos¹⁵⁷ dos trabalhadores migrantes é disposta no texto legal, direitos estes já reconhecidos para toda pessoa humana, mas com peculiaridades para os migrantes. O objetivo é ressaltar que, independentemente da situação migratória da pessoa, estando regular ou irregular, ela tem todos esses direitos. O migrante não pode sofrer qualquer discriminação, independentemente do seu *status migratório*.

¹⁵⁴ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 309.

¹⁵⁵ Para a Convenção os tipos de trabalhadores imigrantes são os seguintes: 1) trabalhador fronteiriço (aquele que conserva sua residência habitual no Estado vizinho, retornando a ele pelo menos uma vez por semana); 2) trabalhador de temporada (aquele cujo trabalho, por sua própria natureza, só se realiza durante parte do ano); 3) marinho (aquele que está a bordo de uma embarcação registrada num Estado do qual não seja nacional, inclusive o pescador); 4) trabalhador em uma estrutura marinha (o que se encontra numa estrutura marinha que se encontre baixo jurisdição de um Estado do qual não seja nacional); 5) itinerante (aquele que, ainda tendo sua residência habitual em um Estado, tenha que viajar a outro Estado ou Estados por períodos breves, em decorrência da sua ocupação); 6) vinculado a um projeto (aquele admitido em um país exclusivamente para realizar um projeto concreto); 7) trabalhador com emprego concreto (aqueles que realizam, de ordem de seus empregadores locais, tarefas ou trabalhos em outros Estados e também aqueles especializados que realizam trabalhos concretos de duração limitada); 8) por conta própria (aquele que exerce atividade remunerada sem ter um contrato de trabalho).

¹⁵⁶ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 242.

¹⁵⁷ Entre esses direitos estão: a) liberdade de emigração; b) direito à vida; c) proibição da tortura; d) proibição da escravidão; e) liberdade religiosa; f) liberdade de opinião; g) direito à vida privada; h) direito à não-privação arbitrária de bens; i) segurança pessoal e liberdade individual; j) garantias em caso de prisão; k) acesso à justiça; l) princípio da anterioridade da lei penal; m) proibição de prisão por não-cumprimento de obrigação contratual; n) garantia contra a destruição de documentos; o) garantias face à expulsão; p) assistência consular; q) reconhecimento da personalidade jurídica; r) igualdade de trato quanto às condições de trabalho; s) liberdade de associação e participação sindical; t) igualdade de trato em matéria de prestações para a seguridade social; u) direito irrestrito ao acesso à prestações médicas de urgência; v) direito ao nome, registro de nascimento e nacionalidade; w) respeito à identidade cultural; y) direito de remessa (transferir poupança para o país de origem); z) direito à informação consular sobre os direitos do migrante (incluindo procedimentos de regularização). In: LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 243-244.

Lopes ressalta que apesar da relação quase exaustiva de direitos para os imigrantes persistem ressalvas, algumas vezes muito restritivas, desses direitos em prol da ordem pública e da segurança nacional “o que contribui para manter a situação de ‘relatividade’ dos direitos humanos dos imigrantes”¹⁵⁸. Segundo Lopes,

(...) a Convenção faz questão de ressaltar que nenhum direito pode ser interpretado de maneira que implique no direito a regularização de imigrantes em situação irregular, o que induz a pensar que esses direitos humanos, ao contrário dos Direitos Humanos, são sempre condicionados, e podem ter interpretação restritiva.¹⁵⁹

A Convenção da ONU, de 1990, sobre a proteção dos trabalhadores migrantes e suas famílias, possui 38 assinaturas e 48 ratificações. O Brasil não ratificou a Convenção¹⁶⁰ e países como Alemanha, Itália, França, Canadá e Estados Unidos, que tradicionalmente ratificam tratados de direitos humanos, também não o fizeram. Para Amado,

A explicação para tamanha relutância à adesão a essa Convenção, pode ser relacionada à complexidade das questões nela abordadas, cuja implementação dependeria da adequação da legislação e de políticas internas, bem como de toda a estrutura social, econômica e cultural de um país.¹⁶¹

O ponto de maior divergência da Convenção de 1990 é aquele que assegura direitos iguais a todos os trabalhadores migrantes regulares e irregulares. Os direitos sociais representam o núcleo das principais discussões. Países que recebem grande influxo de imigrantes argumentam que isto pode representar um incentivo à migração irregular. Grande parte dos países de origem da imigração consideram a proteção aos

¹⁵⁸ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 245.

¹⁵⁹ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 245.

¹⁶⁰ *No Brasil, foi enviada para ratificação pelo Congresso Nacional em 2010. A Mensagem que enviou o texto ao Congresso recordou a importância da proteção dos direitos dos migrantes irregulares, expostos a violação de seus direitos humanos em países de trânsito e de destino.* FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015. p. 183.

¹⁶¹ AMADO, Talita Dartibale. **A Condição Jurídica do Trabalhador Migrante no Âmbito Normativo Internacional**. In: FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2017. p. 22.

irregulares uma questão de valores universais e da necessidade da proteção dos direitos humanos básicos a todos os imigrantes.¹⁶²

A não ratificação do Brasil, para alguns autores brasileiros,

(...) expõe as contradições do tratamento das migrações no país, onde persistem, em alguns setores, considerações afetas a temas de segurança nacional e de proteção dos direitos dos trabalhadores brasileiros ante a ameaça dos migrantes, em detrimento de perspectiva que vise genuinamente à primazia da proteção dos direitos humanos dos migrantes na formulação da política migratória nacional, ao abrigo do princípio da não discriminação.¹⁶³

Este fato, segundo Faria¹⁶⁴, além de reforçar a fragmentação de responsabilidades, aponta a inexistência de uma política migratória orientadora na atuação d Estado brasileiro sobre o tema.¹⁶⁵

4.3. CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS

Conforme foi apresentado no Capítulo I, as razões para as pessoas migrarem voluntariamente são múltiplas e complexas. Um número crescente de pessoas desloca-se de seus países de origem involuntariamente ou de maneira forçada. A categoria dos migrantes forçados não está claramente conceituada na legislação, mas inclui, certamente, a categoria dos refugiados, definidos na Convenção da ONU, de 1951, no Estatuto dos Refugiados, e no Brasil pela Lei nº 9747/97. Para Moreira, “os refugiados constituem um grupo específico das migrações internacionais”.¹⁶⁶

Segundo Milesi e Lacerda, os refugiados são

Uma categoria específica de migrantes forçados, ou seja, aqueles que não têm ou não podem contar com a proteção de seu estado de origem e sofrem perseguições por raça, nacionalidade, religião, por pertencer a determinado grupo social, por suas opiniões políticas ou, ainda,

¹⁶² AMADO, Talita Dartibale. **A Condição Jurídica do Trabalhador Migrante no Âmbito Normativo Internacional**. In: FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2017. p. 22.

¹⁶³ FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015. p. 183-184.

¹⁶⁴ FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015. p. 184.

¹⁶⁵ A observação de Faria precede a publicação da Lei nº 13.445, de 2017.

¹⁶⁶ MOREIRA, Julia Bertino. **Direito Internacional dos Refugiados e a Legislação Brasileira**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III, p. 101.

*incluído entre as vítimas de grave e generalizada violação de direitos humanos.*¹⁶⁷

Para Milesi e Lacerda, os refugiados podem ser diferenciados dos demais migrantes forçados, porque estes têm possibilidade de retorno aos seus países e não têm necessidade da garantia da não devolução (*Non-refoulement*), como no refúgio.

Moreira aponta que estas duas limitações e o emprego do termo “perseguição” na definição de refugiado contempla o objetivo da Convenção, que era atender os países Ocidentais no provimento do refúgio aos anticomunistas que fugiam do Leste europeu no pós-II Guerra Mundial. As questões das minorias étnicas e religiosas no continente europeu também eram contempladas pela definição de refugiados do Estatuto e atendia a estratégia Ocidental de caracterizar os países comunistas como perseguidores.¹⁶⁸

Segundo Moreira,

*O Protocolo de 1967 buscou sanar as restrições temporais e geográficas, mas deixou em aberto outras lacunas observadas na Convenção (em especial, a regulamentação do processo de elegibilidade e das condições para recepção de refugiados).*¹⁶⁹

A Declaração Universal dos Direitos Humanos dispôs no Art. 14 que toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de usufruir de asilo em outros países. Em 1951, três anos após a Declaração, foi aprovada a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados.

A definição inicial de refugiado era estrita e limitava temporalmente (em virtude de eventos ocorridos antes de janeiro de 1951) e geograficamente (no continente europeu) a categoria de refugiado. Aqueles que obedecessem a essas duas limitações e

*(...) devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou opiniões política, está fora do país de sua nacionalidade, e não pode ou, em razão de tais temores, não queira valer-se da proteção desse país; ou que, carecer de nacionalidade e estar fora do país onde antes possuía sua residência habitual, não possa ou, por causa de tais temores ou de razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira regressar a ele.*¹⁷⁰

¹⁶⁷ MILESI, Rosita; LACERDA, Rosane (Orgs). **Políticas Públicas para as Migrações Internacionais: migrantes e refugiados**. 2 ed. São Paulo: ACNUR/IMDH/CDHM, 2007. p. 33-34.

¹⁶⁸ MOREIRA, Julia Bertino. **Direito Internacional dos Refugiados e a Legislação Brasileira**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III, p. 108.

¹⁶⁹ MOREIRA, Julia Bertino. **Direito Internacional dos Refugiados e a Legislação Brasileira**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III, p. 124.

¹⁷⁰ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 258.

Em 31 de janeiro de 1967 foi editado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que retira as limitações temporais e geográficas. O conceito clássico de refugiado da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 foi ampliado pela Convenção da Unidade Africana, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984. A Convenção Africana estendeu o conceito a toda pessoa compelida a cruzar a fronteira nacional em razão de perturbação da ordem pública ou de agressão estrangeira, independentemente da existência do temor de perseguição. A Declaração de Cartagena incluiu na categoria de refugiados toda pessoa que fugiu de seu país porque a vida, liberdade ou segurança foi ameaçada por conflitos internos, violência generalizada, violação massiva dos direitos humanos, agressão estrangeira ou circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública. As duas normas passam a caracterizar a situação de refugiado em função da intensa violação dos direitos humanos e adaptam a legislação internacional às realidades regionais.¹⁷¹

Segundo Piovesan,

*A definição ampliada e a definição clássica de refugiados não devem ser consideradas como excludentes e incompatíveis, mas, pelo contrário, complementares. O conceito de refugiado, tal como é definido na Convenção e no Protocolo, apresenta uma base jurídica apropriada para a proteção universal dos refugiados. Contudo, isso não impede a aplicação de um conceito de refugiado mais extenso, a ser considerado como um instrumento técnico efetivo para facilitar sua aplicação ampla e humanitária em situações de fluxos maciços de refugiados.*¹⁷²

Piovesan vê uma relação estreita entre a Convenção Internacional, de 1951, e suas derivadas, e a Declaração Universal, de 1948, por ser impossível compreender o direito internacional dos refugiados de modo desvinculado e independente do direito internacional dos direitos humanos. Para Piovesan, a interpretação da Convenção de 1951 deve ser feita sempre em harmonia não só com o Declaração Universal, mas com os outros tratados internacionais de proteção dos direitos humanos.¹⁷³ Para Piovesan, ‘a problemática dos refugiados deve ser compreendida e enfrentada sob **a perspectiva dos direitos humanos**’ (grifo meu)¹⁷⁴.

Guerra afirma que não se pode esquecer que os refugiados sofrem uma das violações dos direitos humanos mais graves a partir do instante em que seus direitos

¹⁷¹ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 260-261.

¹⁷² PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 261.

¹⁷³ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 279.

¹⁷⁴ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 280.

fundamentais mais básicos lhes são negados. Os direitos humanos representam matéria de jurisdição internacional não adstritos aos interesses estatais internos. No direito internacional, o Estado não é mais o único sujeito. As organizações internacionais e os indivíduos têm cada vez mais um papel relevante.¹⁷⁵

Segundo Guerra,

*A forma como determinado Estado trata seus nacionais e os indivíduos sujeitos a sua jurisdição não mais se refere àquele único Estado, mas diz respeito a toda a humanidade, não se podendo conceber uma atitude passiva e negligenciada por parte da comunidade internacional nesse sentido.*¹⁷⁶

Uma das bases do Estatuto dos Refugiados é o direito do refugiado de não ser devolvido para um país em que a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas. O *non-refoulement* disposto no Art. 33 da Convenção proíbe os Estados-parte de expulsar os refugiados para a fronteira dos territórios onde suas vidas ou liberdades estão ameaçadas. O *non-refoulement* constitui simultaneamente um dever estatal e um direito individual, que no sistema internacional de proteção aos refugiados, da mesma forma que no dos direitos humanos, reconhece a existência do indivíduo ao torná-lo portador de direitos no cenário internacional. O princípio da não devolução limita a autonomia decisória do Estado sob o controle de suas fronteiras.¹⁷⁷

Piovesan observa que existe uma forte resistência dos Estados em aceitar uma norma internacional que lhes estabeleça deveres, que argumentam que qualquer decisão sobre a concessão de asilo deve estar sob o controle da discricionariedade e soberania estatal. Para Piovesan, é necessário reduzir a abrangência da discricionariedade do Estado, para garantir que os direitos humanos universais sejam implementados. A adoção de uma perspectiva da proteção dos direitos humanos na questão dos refugiados deve ser acompanhada da responsabilidade jurídica do Estado em relação à matéria.

¹⁷⁵ GUERRA, Bernardo Pereira de Lucena Rodrigues. **Breves Considerações sobre os Refugiados e os Direitos Humanos**. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017. p.339

¹⁷⁶ GUERRA, Bernardo Pereira de Lucena Rodrigues. **Breves Considerações sobre os Refugiados e os Direitos Humanos**. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017. p.339

¹⁷⁷ MOREIRA, Julia Bertino. **Direito Internacional dos Refugiados e a Legislação Brasileira**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III, p. 109.

Ao conceber asilo a uma pessoa, assegurando-lhe direitos básicos, a atuação do Estado está absolutamente afinada com a concepção contemporânea de direitos humanos, no que tange à universalidade e à indivisibilidade desses direitos.¹⁷⁸

Um dos problemas apontados por Moreira é que o Estatutos dos Refugiados, embora modificado pelo Protocolo de 1967, “cunhou uma definição de refugiados aplicável somente àqueles que fogem por questões políticas”¹⁷⁹. A realidade atual dos fluxos migratórios e os novos motivos de refúgio demandam uma nova definição para refugiados. As vítimas de desastres naturais e aqueles que fogem da fome e da miséria em seus países, que podem ser caracterizados como refugiados ambientais e econômicos, precisam estar inclusos na categoria de refugiados.¹⁸⁰

Moreira aponta que

Se a definição clássica de refugiado se encontra defasada e obsoleta frente ao cenário contemporâneo e deveria ser transformada para absorver novos fluxos de refugiados, por outro lado, os países desenvolvidos vêm implementando medidas que dificultam a sua aplicação. Dessa forma, parece improvável que haja disposição política por parte deles para alargar o alcance de seu conceito jurídico.¹⁸¹

Moreira cita como problema a ausência de mecanismos no sistema internacional de proteção aos refugiados da ONU para fiscalizar o cumprimento das obrigações pelos Estado-parte. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), criado pela Resolução nº 428, de 14 de dezembro de 1950, que tem por missão dar apoio e proteção aos refugiados de todo o mundo, “não exerce essa função e encontra dificuldades para pressionar os Estados a respeitarem as normas da Convenção, sobretudo os principais países doadores”¹⁸².

¹⁷⁸ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 280.

¹⁷⁹ MOREIRA, Julia Bertino. **Direito Internacional dos Refugiados e a Legislação Brasileira**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III, p. 124.

¹⁸⁰ MOREIRA, Julia Bertino. **Direito Internacional dos Refugiados e a Legislação Brasileira**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III, p. 125.

¹⁸¹ MOREIRA, Julia Bertino. **Direito Internacional dos Refugiados e a Legislação Brasileira**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III, p. 125.

¹⁸² MOREIRA, Julia Bertino. **Direito Internacional dos Refugiados e a Legislação Brasileira**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III, p. 125.

Segundo Moreira, o sistema internacional da ONU de proteção aos refugiados está defasado e apresenta lacunas que precisam ser preenchidas para enfrentar o contexto atual. Para Moreira,

*Há necessidade de alteração de provisões já estabelecidas, assim como criação de mecanismos para fortalecê-lo. Para que o sistema internacional de proteção aos refugiados se torne mais efetivo, o ACNUR também precisa realizar modificações em seu desenho institucional, estabelecendo mecanismos de controle mais eficazes. Também se faz necessário obter o compromisso mais assertivo dos Estados com essa causa, o que atualmente tem se tornado mais difícil, diante da tendência de adoção de medidas restritivas ao refúgio.*¹⁸³

4.4. PACTO GLOBAL PARA A MIGRAÇÃO

No dia 13 de julho de 2018, após um ano de discussões e consultas entre Estados-membros, autoridades locais, sociedade civil e migrantes, foi finalizado, na Organização das Nações Unidas, o texto do Pacto Global por uma Migração Ordenada, Regular e Segura.

É a primeira vez que os Estados-membros da Organização das Nações Unidas concordam na efetivação de um pacto abrangente para enfrentar os desafios e fortalecer os direitos dos migrantes.

O Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, António Guterres, enalteceu o acordo e a grande conquista. Segundo Guterres, o pacto reconhece que todos têm direito à dignidade, segurança e proteção, e

*(...) o entendimento compartilhado pelos governos de que a migração transfronteiriça é, por sua própria natureza, um fenômeno internacional e que a gestão eficaz dessa realidade global requer cooperação internacional para aumentar seu impacto positivo para todos.*¹⁸⁴

¹⁸³ MOREIRA, Julia Bertino. **Direito Internacional dos Refugiados e a Legislação Brasileira**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III, p. 126.

¹⁸⁴ ESTADOS-MEMBROS da ONU aprovam primeiro pacto global sobre migração. Disponível em <https://nacoesunidas.org/estados-membros-da-onu-aprovam-primeiro-pacto-global-sobre-migracao/>. Acesso em 04/08/2018.

Para Guterres, o pacto representa uma diretriz abrangente com múltiplos caminhos e objetivos “todos destinados a facilitar a migração segura, ordenada e regular, reduzindo a incidência e o impacto da migração irregular”.¹⁸⁵

Segundo o Presidente da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, o eslovaco Miroslav Lajčák, o pacto não é juridicamente vinculativo, não visa impedir ou encorajar a migração, nem dita nem impõe e respeita plenamente a soberania dos Estados. Para Lajčák, o pacto,

*(...) pode nos guiar para passarmos de um modo reativo para um proativo. Pode nos ajudar a extrair os benefícios da migração e mitigar os riscos. Pode fornecer uma nova plataforma para cooperação. E pode ser um recurso para encontrar o equilíbrio certo entre os direitos das pessoas e a soberania dos Estados.*¹⁸⁶

O acordo será adotado formalmente pelos Estados-membros em uma conferência intergovernamental, em Marrakesh, no Marrocos, nos dias 10 e 11 de dezembro de 2018. Os Estados Unidos é o único país a não subscrever o pacto.

Para William Lacy Swing, diretor-geral da Organização Internacional para as Migrações, “Este não é o fim de um empreendimento, mas o início de novo esforço histórico para moldar a agenda global sobre migração nas próximas décadas”.¹⁸⁷

Os 193 Estados-membros reconheceram a necessidade de uma abordagem abrangente para a mobilidade humana e a cooperação reforçada em nível global e comprometeram-se a:

- proteger a segurança, a dignidade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes, independentemente de seu status migratório, e em todos os momentos;
- apoiar os países que resgatam, recebem e acolhem um grande número de refugiados e migrantes;

¹⁸⁵ ESTADOS-MEMBROS da ONU aprovam primeiro pacto global sobre migração. Disponível em <https://nacoesunidas.org/estados-membros-da-onu-aprovam-primeiro-pacto-global-sobre-migracao/>. Acesso em 04/08/2018.

¹⁸⁶ ESTADOS-MEMBROS da ONU aprovam primeiro pacto global sobre migração. Disponível em <https://nacoesunidas.org/estados-membros-da-onu-aprovam-primeiro-pacto-global-sobre-migracao/>. Acesso em 04/08/2018.

¹⁸⁷ ESTADOS-MEMBROS da ONU aprovam primeiro pacto global sobre migração. Disponível em <https://nacoesunidas.org/estados-membros-da-onu-aprovam-primeiro-pacto-global-sobre-migracao/>. Acesso em 04/08/2018.

- integrar os migrantes – abordando as suas necessidades e capacidades, bem como as das comunidades receptoras – nos quadros e planeamento humanitário e de assistência ao desenvolvimento;
- combater a xenofobia, o racismo e a discriminação contra todos os migrantes;
- desenvolver, através de um processo liderado pelo Estado, princípios não vinculativos e directrizes voluntárias sobre o tratamento de migrantes em situações vulneráveis; e
- fortalecer a governança global da migração, inclusive levando a OIM à família da ONU e desenvolvendo um Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular.¹⁸⁸

São objetivos do Pacto Global para a Migração:

- abordar todos os aspectos da migração internacional, incluindo os aspectos humanitários, de desenvolvimento, relacionados aos direitos humanos e outros;
- dar um contributo importante para a governação global e reforçar a coordenação em matéria de migração internacional;
- apresentar um quadro para uma cooperação internacional abrangente sobre migrantes e mobilidade humana;
- estabelecer uma série de compromissos acionáveis, meios de implementação e um quadro de acompanhamento e revisão entre os Estados Membros sobre a migração internacional em todas as suas dimensões;
- guiar-se pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e pela Agenda de Acção de Adis Abeba; e
- ser informado pela Declaração do Diálogo de Alto Nível de 2013 sobre Migração Internacional e Desenvolvimento.¹⁸⁹

¹⁸⁸ GLOBAL Compact for Migration. Disponível em <https://www.iom.int/global-compact-migration>. Acesso em 05/08/2018.

¹⁸⁹ GLOBAL Compact for Migration. Disponível em <https://www.iom.int/global-compact-migration>. Acesso em 05/08/2018.

5. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE A CIRCULAÇÃO INTERNACIONAL DE PESSOAS

De alguma forma, todas as constituições brasileiras trataram da questão da migração. Na Constituição Imperial, outorgada em 1824¹⁹⁰, lançava-se, segundo Cavarzere, “o fermento à liberdade de circulação de pessoas, que, não obstante a maior abrangência verificada posteriormente, esteve garantida em todas as constituições seguintes”¹⁹¹.

A primeira Constituição republicana, de 1891¹⁹², ampliou a liberdade de ir e vir, suprimindo a necessidade de passaporte para brasileiros e estrangeiros, desde que em tempos de paz.

Uma das alterações significativas, introduzidas na Constituição promulgada em 1934¹⁹³, foi a exigência de passaporte para estrangeiros e a introdução de outras restrições legais, como a criação, inclusive, de uma cota imigratória.

¹⁹⁰ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte,

VI. Qualquer póde conservar-se ou sahir do Império, como lhe convenha, levando consigo os seus bens, guardados os Regulamentos policiaes, e salvo o prejuízo de terceiro.

¹⁹¹ CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 252.

¹⁹² Art.72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paíz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade nos termos seguintes:

Par. 10. Em tempo de paz, qualquer póde entrar no território nacional ou delle sahir, com sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte.

¹⁹³ Art 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paíz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á subsistência, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

14) Em tempo de paz, salvas as exigências de passaporte quanto á entrada de estrangeiros, e as restrições da lei, qualquer pode entrar no território nacional, nelle fixar residência ou dele sair.

Art. 121. A lei promoverá o amparo da producção, estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a protecção social do trabalhador e os interesses econômicos do paíz.

Par. 6º A entrada de immigrantes no território nacional soffrerá as restricções necessarias á garantia da integração ethnica e capacidade physica e civil do immigrante, não podendo, porém, a corrente immigratoria de cada paíz exceder, annualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionaes fixados no Brasil durante os últimos cincoenta annos.

Par. 7º É vedada a concentraçãõ de immigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a selecção, localizaçãõ e assimilaçãõ do alienígena.

A Constituição outorgada de 1937¹⁹⁴, “A Polaca”, garantiu expressamente a livre escolha e a livre circulação no âmbito interno do território nacional aos brasileiros e aos estrangeiros, sem mencionar a exigência de passaporte para a entrada dos estrangeiros.

A Constituição de 1946¹⁹⁵ condicionou a entrada e a saída de pessoas do território nacional aos tempos de paz. Também estabeleceu que um órgão federal passaria a orientar a seleção, a entrada, a distribuição e a fixação de imigrantes, e coordenar esses serviços, como os de colonização e naturalização, devendo para isso aproveitar os nacionais.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 disciplinaram de forma idêntica a questão.

A Constituição de 1988 refere-se aos estrangeiros em várias ocasiões. A primeira, e talvez a mais importante, é a do “caput” do Artigo 5º, que garante igualdade¹⁹⁶ entre brasileiros e estrangeiros residentes. No mesmo Artigo, garante a não concessão de extradição por crime político e protege os cônjuges e os filhos de brasileiros e estrangeiros em relação a questão da sucessão de bens.¹⁹⁷

O alcance da expressão “estrangeiros residentes” demanda interpretação e a resposta da pergunta sobre quais direitos tem o estrangeiro não residente. A doutrina

¹⁹⁴ **Art 122.** A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

2 - Todos os brasileiros gozam do direito de livre circulação em todo o território nacional, podendo fixar-se em qualquer dos seus pontos, aí adquirir imóveis e exercer livremente a sua atividade.

¹⁹⁵ Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

Art. 142. Em tempo de paz qualquer pessoa poderá com os seus bens entrar no território nacional, nêles permanecer ou dêles sair, respeitados os preceitos da lei.

Art.162 – A seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional.

Parágrafo único – Caberá a um órgão federal orientar esses serviços e coordená-los com os de naturalização e de colonização, devendo nesta aproveitar nacionais.

¹⁹⁶ O texto constitucional no § 3º do Art. 12 cita os cargos que são privativos de brasileiros natos:

§ 3º São Privativos de brasileiros natos os cargos:

I – de Presidente e Vice-Presidente da República;

II – de Presidente da Câmara de Deputados;

III – de Presidente do Senado Federal;

IV – de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

V – da carreira diplomática;

VI – de oficiais das Forças Armadas;

VII – de Ministro de Estado da Defesa.

¹⁹⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXI – a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do *de cuius*;

LII – não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

brasileira é pacífica ao não alijar estrangeiro não residente dos direitos e garantias fundamentais. Diversas demandas sobre o tema chegaram ao Supremo Tribunal Federal, que decidiu sobre a aplicabilidade, dentre outros, do direito de propriedade, de impetrar mandado de segurança e *habeas corpus*. Dinamarco ressalta que o Artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal, que veta qualquer forma de discriminação não deixa espaço para interpretação restritiva do alcance dos direitos fundamentais no solo brasileiro a qualquer pessoa.¹⁹⁸ Lopes aponta que diversas constituições sul-americanas, como a da Argentina, do Uruguai e da Bolívia, utilizam expressões menos restritivas que estrangeiro residente.

Na Argentina, são assegurados direitos civis aos estrangeiros, sem quaisquer restrições. No que diz com os direitos fundamentais, utiliza-se a expressão “todos os habitantes da nação”. No caso uruguaio, a expressão referida é “habitantes da República”. A Constituição da Bolívia atribui direitos fundamentais “a todo ser humano” ou “toda pessoa”. Os estrangeiros não são mencionados com a finalidade de distinção, ou “exclusão”, mas sim, para a finalidade de “inclusão obrigatória”, decorrente do princípio de territorialidade.¹⁹⁹

Em relação ao princípio constitucional da igualdade, a questão é mais polêmica e desafiadora. Não discriminação e princípio, de preferência do nacional sobre o estrangeiro, são difíceis de compatibilizar e, segundo Lopes, “a questão não pode ser colocada nestes termos, já que a opção por um dos termos excluirá o outro”²⁰⁰. O texto constitucional propõe uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos de qualquer ordem, têm a dignidade da pessoa humana como fundamento, e têm como objetivo promover o bem de todos sem qualquer forma de discriminação. O Brasil é uma nação que, por determinação constitucional, deve estar atenta e ser sensível aos direitos humanos, mas que também, na sua Constituição, preza pelo nacional. Em diversos momentos, quando exclui estrangeiros de direitos políticos, acesso aos cargos públicos e de garantias de não extradição, reafirma a existência de uma diferença entre brasileiro e estrangeiro. Logo, afirma Lopes,

(...) não se pode concluir que o conflito entre os interesses nacionais e a proibição de distinções por motivos de nacionalidade esteja resolvido

¹⁹⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Sobre a Tutela Jurisdicional do Estrangeiro**. Revista *Juris Síntese*. Nº 33, jan/fev de 2002.

¹⁹⁹ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 461.

²⁰⁰ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 462.

*diretamente pela Constituição, dispensando o trabalho construtivo dos operadores do direito.*²⁰¹

Para Barroso, a regra é a igualdade e a distinção é a exceção, e apenas em situações especialíssimas, um *discrimen* relevante pode ser utilizado para promover uma distinção entre estrangeiros e nacionais.²⁰² Lopes afirma que a análise do conjunto normativo dos direitos humanos prescritos pela Constituição de 1988 só pode concluir que eles valem inclusive para estrangeiros não residentes ou residentes ilegais e qualquer disparidade de tratamento, mesmo legislativa, entre nacionais e estrangeiros,

*(...) terá de ser justificada com base em fundamento que respeite os direitos humanos, os valores de reciprocidade da comunidade internacional, a proibição do retrocesso histórico, a razoabilidade, a proporcionalidade e o direito de pertencimento de todo cidadão no mundo.*²⁰³

5.1. TRATAMENTO JURÍDICO DO ESTRANGEIRO NO BRASIL ATÉ A EDIÇÃO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

Para compreensão do modo pelo qual o estrangeiro era tratado no Brasil até a promulgação da Lei nº 13.445/2017 é necessário atentar para alguns aspectos históricos importantes, relacionados à imigração para o Brasil. Segundo Dal Ri Jr., a grande onda de fluxos imigratórios, que se iniciou em 1850, trouxe para o Brasil, até o final do século XIX, aproximadamente dois milhões de pessoas, representando nesse momento quase 20% da população brasileira. Eram imigrantes de várias nacionalidades, incluindo japoneses, alemães, italianos e outros.²⁰⁴

Atenta Dal Ri Jr. que tanto o Império como os fundadores do Estado Republicano Brasileiro consideravam a imigração como uma contribuição mais racial que cultural. Para Dal Ri Jr., o Imperador brasileiro, Pedro II, via nos fluxos imigratórios, oriundos da

²⁰¹ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 469.

²⁰² BARROSO, Luis Roberto. **Razoabilidade e Isonomia no Direito Brasileiro**. In: VIANA, Marcio Tulio; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. **Discriminações: estudos**. São Paulo: LTr, 2000.

²⁰³ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 470.

²⁰⁴ DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicas**. Curitiba, Juruá, 2014. p. 48.

Europa, uma oportunidade para melhorar a “qualidade” da população brasileira. E com essa finalidade, propunha uma legislação favorável ao seu objetivo. Os políticos estavam interessados em construir uma resistência a uma possível invasão argentina, aumentar a população do sul do país e substituir a mão de obra das fazendas de café paulistas, enquanto

*(...) o soberano estava interessando em “embranquecer” e fazer se tornarem mais católicos os seus súditos brasileiros. Fazer com que migrassem para o Brasil o máximo possível de nacionais de países europeus, todos brancos, para contrapô-los à grande maioria da população feita de negros, mulatos e índios. Esse era o objetivo da coroa brasileira.*²⁰⁵

A política imigratória brasileira teve continuidade com a Proclamação da República, em 1889, mas com outras particularidades. Os republicanos passaram a ter preocupações com a situação dos estrangeiros no Brasil, já em grande número, em relação a nova pátria que se criava. Era necessário dar um sentimento de brasilidade aos estrangeiros. Os debates sobre o assunto passaram a constar das pautas do Palácio do Itamaraty. O novo governo passou a implementar estratégias com esta finalidade, sendo a mais significativa a que se tornou conhecida como “a grande naturalização”, embasada em um decreto presidencial²⁰⁶ que previa que todos os estrangeiros residentes no país, na data da promulgação da República, e que não declarassem em um prazo de seis meses o desejo de manter a nacionalidade original tornar-se-iam cidadãos brasileiros.²⁰⁷

Dentre os objetivos do decreto estava o desejo brasileiro de ingressar na comunidade internacional, aproximando o Brasil dos padrões dos países desenvolvidos. Dal Ri Jr. também aponta que “a grande naturalização” pretendia

(...) nacionalizar de forma imediata e definitiva o imenso patrimônio humano estrangeiro que ao longo de algumas décadas tinha se estabelecido nas cidades e nas florestas brasileiras, fazendo-os cidadãos pertencentes a um novo embasamento jurídico estatal, e

²⁰⁵ DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicos.** Curitiba, Juruá, 2014. p. 50.

²⁰⁶ Editado em 15 de dezembro de 1889, pelo Governo Republicano Provisório, o Decreto nº 58-A trouxe “providência sobre a naturalização dos estrangeiros residentes no Brasil”.

²⁰⁷ DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicos.** Curitiba, Juruá, 2014. p. 52-54.

*iniciando um processo tácito de desvinculação dos ordenamentos jurídicos estatais aos quais inicialmente pertenciam.*²⁰⁸

A norma brasileira caminhou em direção contrária à tradição do direito internacional, que, como de regra, previa que a opção do estrangeiro “deveria ser feita pelo estrangeiro para a nova nacionalidade – no caso a brasileira – e não ao contrário”. A naturalização proposta pelo Decreto nº 58-A era uma nacionalização tácita e também tácita era a conseqüente perda da nacionalidade original. Segundo Dal Ri Jr., ocorreu, após a edição do Decreto, um descaso das instituições brasileiras e uma inércia em relação a implementação das medidas legais. As instituições brasileiras não forneceram informações às autoridades estrangeiras sobre a renúncia tácita de seus nacionais e nem os novos cidadãos brasileiros foram obrigados a comunicar-lhes a sua nova condição jurídica. Ocorreram protestos, principalmente pelo governo italiano, mas também pelo espanhol, português, austro-húngaro e americano. O governo brasileiro argumentou que não havia imposto a nacionalidade aos estrangeiros, e, deste modo, não teria ofendido nenhum direito.²⁰⁹

O governo brasileiro não cedeu aos protestos, mas “a grande naturalização”, ao invés de aproximar o país da comunidade internacional, contribuiu para desacreditá-lo, e pode ter sido o motivo pelo qual não foi convidado para a I Conferência Internacional de Paz, de 1899, realizada em Haia.

Em 1908 foi editado o Decreto nº 6.948²¹⁰, que, segundo Dal Ri Jr., foi a primeira tentativa direta de concretizar “a grande naturalização”. Regulamentou a presença e a naturalização dos estrangeiros no Brasil pela instituição de mecanismos de controle sobre os beneficiários.²¹¹

²⁰⁸ DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicos.** Curitiba, Juruá, 2014. p. 58.

²⁰⁹ DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicos.** Curitiba, Juruá, 2014. p. 62-64.

²¹⁰ O Art. 12 dispunha que: *Ao estrangeiro, no caso do § 4º do art.1º, que não tiver sido alistado eleitor federal, nem nomeado para cargo público federal ou estadual, até 12.12.1907, será expedido título declaratório de cidadão brasileiro; é porém, indispensável que prove, previamente, a continuidade do domicílio no lugar onde se achava a 15.11.1889 ou dos sucessivos domicílios que tenha tido desde a mesma data até 24.08.1891.*

²¹¹ DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicos.** Curitiba, Juruá, 2014. p. 65-66.

O debate sobre “a grande naturalização” não se restringiu ao contexto internacional. No Brasil, ocorreram debates ferrenhos com enfoque nas questões constitucionais e de direito internacional sobre “a grande naturalização”.²¹²

A política de “benevolência” com os estrangeiros, fundamentada na “grande naturalização”, permaneceu até 1937, com a implementação do Estado Novo. Os imigrantes, novos cidadãos que foram “comemorados” pelos governos da I República, passaram (...) “a receberem o tratamento jurídico reservados aos estrangeiros súditos de países hostis, enquadrados como ‘hospedes indesejados’ do Estado Novo do ditador Getúlio Dorneles Vargas”²¹³.

A ditadura Vargas editou várias normas no campo da legislação ordinária que desconsideraram os termos da “grande naturalização”, da Constituição de 1934 e da Constituição outorgada de 1937, que haviam acolhido, com poucas alterações, o texto original. No primeiro período do Estado Novo, o governo Vargas também fortaleceu a polícia política na busca de “comunistas” e de “anarquistas”, principalmente italianos, identificados muitas vezes como “estrangeiros”. Com a entrada do Brasil na II Guerra Mundial, em 1942, houve uma potencialização das medidas legais e autoritárias contra estrangeiros – principalmente italianos, alemães e japoneses. Com base na Lei de Segurança Nacional, uma série de decretos-leis foram editados, que proibiam qualquer escola de receber subvenção de governo estrangeiro, fecharam escolas italianas e alemãs, abriram inquéritos policiais contra diretores escolares e confiscaram bens de japoneses, alemães e italianos. Outras normas proibiram os imigrantes de trabalhar em grandes empresas brasileiras e de aproximarem-se de áreas litorâneas e possuírem rádios que os possibilitassem de ouvir notícias de seus países de origem. O uso da língua do país de origem e seus dialetos foi proibido de ser utilizado em vias públicas.²¹⁴

²¹² Para maiores detalhes, ver DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicas.** Curitiba, Juruá, 2014. p. 66-70.

²¹³ DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicas.** Curitiba, Juruá, 2014. p. 49.

²¹⁴ DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicas.** Curitiba, Juruá, 2014. p. 74-80.

O Estado Novo desconsiderou os termos da “grande naturalização”. Os estrangeiros, que entraram no país antes de 1889, passaram a ter o mesmo tratamento daqueles que o fizeram depois dessa data. Para Dal Ri Jr.,

Contribuía para esse fenômeno o fato de os estrangeiros objeto da “grande naturalização” republicana em nenhum momento terem recebido das autoridades brasileiras certidões ou carteiras que atestassem a nova condição jurídica.²¹⁵

Os estrangeiros “naturalizados” em 1889 tornaram-se “hospedes indesejados” e, em função da ditadura e do envolvimento do Brasil na II Guerra Mundial, quase não houve contestação no âmbito interno e no contexto internacional.

Com o final da II Guerra Mundial, o término da ditadura Vargas, em 1945, e a reabertura do Brasil às relações internacionais, ocorreram mudanças na legislação e em sua interpretação. A aplicabilidade da “grande naturalização” foi reiterada. No julgado do Recurso Extraordinário nº 19.360, de 16 de novembro de 1951, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a questão no âmbito interno foi pacificada. O assentimento tácito da nacionalização foi considerado constitucional. A decisão, que teve o voto condutor do Relator, Ministro Afrânio Antônio da Costa, segundo Dal Ri Jr., exacerbou ainda mais o nacionalismo, crescente desde a Proclamação da República e exaltado na ditadura Vargas, por considerar a dupla nacionalidade algo abusivo e perigoso à soberania estatal, e que deveria ser extirpado do território nacional. As restrições internacionais ao posicionamento brasileiro só se atenuaram com o ingresso do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU). O Brasil passou a ocupar um papel de protagonista na ordem mundial emergente do pós-guerra.²¹⁶

Para Dal Ri Jr., o fim da ditadura Vargas, o ingresso na ONU, a nova Constituição de 1946 e a procura da consolidação da imagem de um Estado de direito tornaram necessário aos interesses brasileiros na área internacional o respeito à “grande naturalização” e a necessidade de um novo tratamento aos imigrantes. Para Dal Ri Jr.,

A permanência no ordenamento brasileiro das normas que impunham severas restrições ao tratamento dos estrangeiros perdia por completo

²¹⁵ DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicos.** Curitiba, Juruá, 2014. p. 80.

²¹⁶ DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicos.** Curitiba, Juruá, 2014. p. 81-82.

*a sua legitimidade. Revogadas estas últimas, retorna à aplicação dos termos da “grande naturalização” que, violados pela legislação ordinária, foram mantidos intocados no complexo constitucional. Os imigrantes agraciados em 1889, agora já em poucos, viram seus direitos reconhecidos e consolidados na jurisprudência dos tribunais nacionais. Era um retorno a uma “normalidade legal” vista não só como algo natural para o novo Brasil, mas também como algo que o elevaria como país que possui um papel importante e definitivo no cenário internacional.*²¹⁷

Uma série de leis ordinárias tratando da questão dos imigrantes, que ficaram conhecidas como Estatuto do Estrangeiro, foram editadas no Brasil.

O primeiro Estatuto do Estrangeiro propôs várias alterações, facilitando a entrada de imigrantes. Com a eclosão da II Guerra Mundial, foram adotadas uma série de providências restritivas à imigração. Em 07 de abril de 1941, o Decreto-Lei 3.175 suspendeu a concessão de vistos temporários para estrangeiros, exceto aos nacionais de Estados americanos e aos que pudessem comprovar a posse de meios para subsistir. O objetivo desse Decreto, segundo Cavarzere, era evitar que o Brasil se tornasse um grande campo de refúgio. Com o fim da II Guerra Mundial, afirma Cavarzere,

*O Brasil muda de postura em relação ao quadro imigratório vigente, já que havia cessado os motivos de ordem política que induziram a restrição à entrada de estrangeiros, e por vislumbrar conveniência no acolhimento de imigrantes europeus.*²¹⁸

Em 18 de setembro de 1945 é editado o Decreto-Lei 7.967, que se tornou conhecido como o segundo Estatuto do Estrangeiro, e que foi uma tentativa, pondera Cavarzere, de imprimir uma política imigratória racional e definitiva no país, com a finalidade de implementar um tipo de imigração que impulsionasse o progresso e, ao mesmo tempo, protegesse os interesses do trabalhador nacional.²¹⁹

O segundo Estatuto do Estrangeiro era, na sua maior parte, muito assemelhado ao anterior. Entre as modificações significativas situou a colonização como questão de utilidade pública e como fator decisivo de incremento à política imigratória. O processo colonizador poderia ser feito de várias formas e facilitava a aquisição de terras. Para

²¹⁷ DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicos.** Curitiba, Juruá, 2014. p. 83.

²¹⁸ CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 268.

²¹⁹ CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 268.

Cavarzere, “essa foi, sem dúvida, a maior inovação do novo estatuto, e uma inusitada iniciativa do governo brasileiro para atrair imigrantes, já que, na qualidade de colono, qualquer estrangeiro entraria facilmente no país”²²⁰.

Outro ponto citado por Cavarzere é que:

O novo estatuto tinha como prioridade a preservação e o desenvolvimento da ascendência europeia na composição étnica da população, e era isso o que deveria ser levado em consideração na admissão de imigrantes, sem falar na defesa do trabalhador nacional (artigo 2º).²²¹

Entre a edição do segundo Estatuto do Estrangeiro, em 1945, e a publicação do Decreto-lei 941, de 18 de outubro de 1969, que ficou conhecido como terceiro Estatuto do Estrangeiro, diversos dispositivos legais foram editados. A preocupação principal era com a entrada massiva de imigrantes oriundos da Europa.

Com o despencar, no país, de imigrantes que emergiam de uma Europa arrasada pela guerra, esperançosos na reconstrução de suas vidas sem ter que soerguer-se das ruínas e parcos alicerces que sobrevieram às bombas, mas fincando sementes em terras praticamente inexploradas, urgia uma reavaliação da ampla permissividade oriunda do fomento da colonização, para depurar o contínuo afluxo de péssimos elementos que para cá se dirigiram.²²²

As restrições para os portadores de doenças e os inválidos permanecia e mesmo que o estrangeiro estivesse com o visto consular em ordem, a sua entrada poderia ser desqualificada.

O terceiro Estatuto do Estrangeiro, Decreto-lei 941, de 18 de outubro de 1969, era muito mais extenso e abrangente que os dois primeiros, e tratava de novas matérias.

Segundo Cavarzere, as nações do primeiro mundo estavam reestabelecidas da guerra e haviam sido reconstruídas. Naquele momento, experimentando progresso, os países europeus começaram a fechar as portas e a barrar os estrangeiros, que antes ajudaram na sua reconstrução. O Brasil, com o Decreto 941, tentou acompanhar o padrão mundial, propondo uma nova política migratória e um novo tratamento aos estrangeiros

²²⁰ CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 271.

²²¹ CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 269.

²²² CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 276.

mais restritivo. Nos 20 anos anteriores tinha ocorrido um afluxo em massa de estrangeiros para o país.

Outra inovação foi a inclusão no texto de questões como a extradição, deportação e expulsão, antes constantes de legislações esparsas.

Várias modificações foram introduzidas até a edição da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, também chamada de o quarto Estatuto do Estrangeiro ou “O Estatuto do Estrangeiro”²²³.

Entre as modificações, ressalta-se as que visavam promover um aperfeiçoamento nas relações diplomáticas entre Brasil e Portugal. Os portugueses no Brasil e os brasileiros em Portugal passaram a gozar de igualdade de direitos e deveres, sem perda de nacionalidade, com os respectivos nacionais. Excetuava-se, evidentemente, os direitos reservados pelas constituições de cada país aos de nacionalidade originária.²²⁴

5.2. O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO – “A LEI 6.815/80”

Entre 1980 e a edição da Lei de Migração, de 2017, o Estatuto do Estrangeiro foi a principal norma a disciplinar a situação do estrangeiro no Brasil. Nesta seção far-se-á uma análise do Estatuto do Estrangeiro, com enfoque em seus aspectos relacionados com os Direitos Humanos.²²⁵

O Estatuto do Estrangeiro é tomado, segundo Lopes, por conceitos jurídicos indeterminados. Segundo a autora, essa espécie de conceitos tem o mérito de facilitar a aplicação da legislação em casos específicos e de diminuir o nível de detalhamento exigível para uma adequada aplicação, “mas, por outro lado, podem ser utilizados para a deturpação do conteúdo da Lei, até o limite de *destruir eventuais garantias* por ela concedidas”²²⁶ (grifo meu). Lopes aponta como exemplo o conceito de “interesse

²²³ A Lei 6815, de 19 de agosto de 1980, é aquela que é reconhecida no Brasil como o Estatuto do Estrangeiro, e que foi revogada com a publicação da Lei 13445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Lei de Migração.

²²⁴ A Constituição brasileira atual dispõe no Art. 12, §1º, que: *Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor dos brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.*

²²⁵ Para uma melhor compreensão da questão dos Direitos Humanos no Estatuto do Estrangeiro, recomenda-se ver LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

²²⁶ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 501.

nacional”, presente no Estatuto do Estrangeiro, na época da ditadura militar e nos chamados “anos de democracia”.

Uma das características marcantes do Estatuto do Estrangeiro era a preocupação com a questão do interesse e da segurança nacional. No Art. 2º, o Estatuto dispunha que a sua aplicação atenderia, precipuamente, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil e à segurança nacional.²²⁷

Lopes afirma que a redação do Art. 2º da Lei 6.815/80 é incompleta por não tratar das liberdades de circulação e locomoção no território nacional e do acesso à cidadania brasileira dos estrangeiros. A presença de estrangeiros no território nacional não configura nenhuma ameaça à segurança nacional, pois essa somente ocorreria em caso de invasão, em situação de guerra, o que seria uma exceção.²²⁸ A adoção de uma perspectiva sobre migração com enfoque na segurança nacional é fortemente criticada por Lopes. Segundo a autora, o interesse nacional não pode ser o de dificultar a incorporação do estrangeiro no país e far-se-ia necessário, ao interpretar a Lei,

*(...) que o operador do direito, ou o órgão público legitimado, supere a perspectiva atual, e se vincule a um novo critério, que decorra de interpretação constitucional conforme o sistema de direitos humanos reconhecido internacionalmente.*²²⁹

A questão da segurança nacional tem se tornado um ponto sensível no debate das políticas migratórias no mundo. Os países ricos sentem-se invadidos por imigrantes. Essas invasões não são belicosas, em um sentido estrito, e têm maior impacto na escassez de serviços públicos, no debate sobre o mercado de trabalho e na homogeneidade física e cultural da população. Lopes pondera que essas questões são problemas sociais e não de segurança, e que problemas, como o do terrorismo, não podem ser tratados como de segurança nacional. A vinculação do terrorismo com a imigração fortalece o discurso político da criminalização da própria imigração e precisa ser tratada de outra forma.²³⁰

²²⁷ Art. 2 – Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional

²²⁸ A possibilidade de “ataques terroristas” por parte de “estrangeiros” foi uma das principais críticas feitas pelos grupos mais radicais à nova Lei de Migração, como se viu na pesquisa feita pela FGV/DAPP.

²²⁹ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 503.

²³⁰ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 503.

Freitas, em seu livro “Comentários ao Estatuto do Estrangeiro e Opção de Nacionalidade”, não faz nenhuma alusão à questão dos Direitos Humanos e nem propõe qualquer interpretação que fuja da literalidade. Segundo Freitas,

Os princípios norteadores da atividade consular de concessão de visto podem se resumir a apenas dois: segurança nacional e defesa do trabalhador. Isso porque o conceito de segurança nacional engloba a possibilidade de defesa da organização institucional, dos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil.²³¹

Cahali, outro autor que comenta o Estatuto do Estrangeiro, mostra-se satisfeito com o Estatuto do Estrangeiro. Segundo o autor, o viés de xenofobia original do dispositivo foi superado com “humanitárias leis periódicas de anistia”²³². Para Cahali, os pontos controvertidos, decorrentes do direito anterior ou afetados pela Constituição de 1988²³³, estariam, paulatinamente, sendo suplantados pela jurisprudência. Para o autor, nenhuma modificação substancial do sistema jurídico ocorreu e que justificasse a edição de um novo Estatuto.²³⁴

Cahali afirma que

A seu turno, sem violar os princípios básicos que devem regular o acesso do alienígena ao território nacional, o governo tem sabido abrandar paulatinamente a rigorosa legislação dos princípios primários que, em regime ditatorial, inspiraram a Lei de Estrangeiros, fazendo-o com sucessivas leis de anistia, ao lado de pontuais liberações às atividades do estrangeiro em nosso País, de modo a tornar desnecessária a substituição do Estatuto, hoje unanimemente reconhecido.²³⁵

5.3. O BRASIL E OS REFUGIADOS

Algumas das questões afetas à questão dos refugiados na legislação brasileira, entre as quais o seu conceito e abrangência, foram abordadas no capítulo I deste trabalho. O Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e dos Protocolos de 1966 e 1967, que são considerados os textos principais sobre o

²³¹ FREITAS, Vladimir Passos de. **Comentários ao Estatuto do Estrangeiro e Opção de Nacionalidade**. Campinas: Millennium Editora, 2006. p. 8.

²³² CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 74.

²³³ O autor parece desconhecer as profundas modificações introduzidas na Constituição de 1988, principalmente sobre os Direitos Humanos.

²³⁴ CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 74.

²³⁵ CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 76.

tema no aspecto global. O Estado brasileiro incluiu no seu ordenamento jurídico, em 1997, a Lei nº 9.474, com objetivo de implementar a Convenção de 1951, mas incluindo em seu texto conceitos da Declaração de Cartagena, que ampliou o entendimento e considerou como uma das causas para que o ser humano fosse reconhecido como refugiado a violação generalizada de direitos humanos.

A Lei nº 9.474/97 dispõe que o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) deve reconhecer ou não a condição de refugiado do solicitante estrangeiro. O refúgio é um instituto de proteção à vida, decorrente de compromissos internacionais e da legislação do país. O refúgio não é um oferecimento do Estado soberano a um cidadão estrangeiro, mas o reconhecimento de um direito prévio. O CONARE reconhece ou não essa condição. O trâmite de refúgio não é por isso um processo judicial, mas sim um reconhecimento de uma determinada condição. Em função disso é que o reconhecimento recai sobre um Comitê.²³⁶

Para Silva e Silva,

*O País demonstra grande comprometimento com a proteção dos refugiados, sendo engajado nos sistemas global e regional, com participação em programas de reassentamento do ACNUR e no Comitê Diretivo do órgão, e a adoção de legislação interna aplaudida por outros Estados.*²³⁷

González vê a lei brasileira sobre refugiados como uma demonstração inequívoca do Estado brasileiro de oferecer proteção aos refugiados e também como uma contribuição importante para o progressivo desenvolvimento do direito Internacional dos refugiados não só na América Latina, como em outras regiões. Também cita que, em virtude de seu alto padrão de proteção aos refugiados a lei serviu de modelo, segundo o ACNUR, para todo o Mercosul.²³⁸

Para Barboza e Back, a partir de 1988, com a nova democracia constitucional, embora o Brasil tenha fortalecido suas instituições e se tornado um país importante para

²³⁶ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O Reconhecimento do Refugiado no Brasil no Início do Século XXI**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR / Ministério da Justiça, 2010. p. 75-76.

²³⁷ SILVA, Ronaldo Sérgio Moreira da; SILVA, Giselle Gabrielle de Andrade Moreira da. **O Brasil e o Refugiado**. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 716.

²³⁸ GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. **A Importância da Lei Brasileira de Refúgio e suas Contribuições Regionais**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR / Ministério da Justiça, 2010. p. 58.

o acolhimento humanitário ainda apresenta alguns dados estatísticos preocupantes. Segundo Barboza e Back, existe uma moderna legislação protetiva, mas não há na prática uma política verdadeira de proteção. O Brasil não tem sido o principal destino dos refugiados da América Latina. Os dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados apontam que o Brasil tem apenas 4.470 refugiados contra 12.000 refugiados políticos na Costa Rica e mais de 52.000 refugiados políticos no Equador.²³⁹ Estes índices apontam para uma falta de comprometimento do Brasil para efetiva proteção dos refugiados. Para Barboza e Back,

*A construção normativa não basta para a solução do grave problema dos refugiados. Precisa-se, sim, dos Tratados internacionais, da absorção de princípios de solidariedade pelas Constituições, de legislações que reflitam tais princípios, mas isso é apenas o ponto de partida.*²⁴⁰

Prosseguem Barboza e Back afirmando que são necessárias ações mais enérgicas e uma atuação direta dos órgãos estatais, terceiro setor e da sociedade civil “no sentido de se mostrarem abertos ao problema e dispostos a prestar ajuda”²⁴¹.

Moreira observa que o sistema latino-americano (assim como o africano), sistemas regionais de proteção aos refugiados, revela-se mais avançado que o sistema internacional da ONU, principalmente por alargar o sentido do termo refugiado. Considera a lei brasileira (Lei nº 9.474/97) como vanguardista, plural e democrática, mas também se preocupa com a sua efetividade. Para Moreira,

*(...) apesar das conquistas alcançadas com a legislação nacional sobre refugiados e o decorrente estabelecimento de um comitê nacional, ainda permanecem desafios a serem enfrentados, sobretudo no tocante à efetividade desse arcabouço legal-institucional, o que demanda maior participação e integração dos refugiados nessa estrutura.*²⁴²

²³⁹ Os dados apontados por Barboza e Back são de refugiados políticos e se referem a 2012.

²⁴⁰ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; BACK, Alessandra. **A Disciplina dos Refugiados Políticos nos Ordenamentos Jurídicos da América Latina e do Brasil: desafios e perspectivas**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III. p. 76.

²⁴¹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; BACK, Alessandra. **A Disciplina dos Refugiados Políticos nos Ordenamentos Jurídicos da América Latina e do Brasil: desafios e perspectivas**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III. p. 76.

²⁴² MOREIRA, Julia Bertino. **Direito Internacional dos Refugiados e a Legislação Brasileira**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III, p. 125.

Soares, ao avaliar a efetividade do direito internacional dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro, afirma que o Brasil demonstrou claro interesse sobre a questão dos refugiados quando ratificou a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1957, e também quando promulgou uma lei específica, e bem estruturada, para regular a questão. Reconhece, porém, no que se refere à aplicação de uma política interna para atenção e proteção de refugiados, que ainda existem inúmeras dificuldades para serem superadas.²⁴³

Rodrigues, ao avaliar o futuro do refúgio no Brasil, afirma que o país possui condições favoráveis para contribuir de maneira mais robusta com as políticas regionais e globais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Segundo Rodrigues, para que o reassentamento e a integração local, para aqueles que recebem proteção do Estado, sejam mais duradouros é necessário um maior envolvimento da sociedade civil, das instituições de ensino e do setor privado, “que poderia incorporar o tema dos refugiados em suas políticas de responsabilidade social”²⁴⁴.

5.3.1 – ALGUNS CASOS SELECIONADOS NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

Barreto aponta que a legislação brasileira sobre refúgio é considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das mais abrangentes, generosas e modernas do mundo, distinguindo-se por ter sido redigida sob a ótica dos direitos humanos e do direito penal.²⁴⁵

Barreto, no livro que organizou, com o patrocínio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o Ministério da Justiça, selecionou algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Federal de Recursos. Dentre essas decisões se destaca o caso do pedido de extradição formulado pelo governo da Argentina em desfavor do nacional argentino Gustavo Francisco Bueno pela suposta prática de crimes de privação ilegítima de liberdade agravada e ameaças. Ocorre que, no momento da efetivação da prisão cautelar, o extraditando estava de posse

²⁴³ SOARES, Carina de Oliveira. **A Efetividade do Direito Internacional dos Refugiados no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. In: CAUBET, Christian G. **Tratados Internacionais, Direitos Fundamentais, Humanos e Difusos: os Estados contra o bem viver de suas populações**. Florianópolis: Insular, 2016. p. 99-100.

²⁴⁴ RODRIGUES, Gilberto M. A. **O Futuro do Refúgio no Brasil e o seu Papel no Cenário Humanitário**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR / Ministério da Justiça, 2010. p. 147.

²⁴⁵ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR / Ministério da Justiça, 2010. p. 216.

de um documento expedido pelo Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), com data de 12 de junho de 1989 e que lhe dava a condição de refugiado. Como o fundamento jurídico para concessão ou não do refúgio anteriormente à vigência da Lei nº 9474/97 (Estatuto dos Refugiados) era a recomendação do ACNUR, a extradição foi indeferida e a prisão preventiva revogada.²⁴⁶

No Recurso Extraordinário nº 1.008, publicado no Informativo nº 460, do STF, o Pleno do Tribunal, por maioria, não conheceu do pedido extradicional formulado pela República da Colômbia e julgou extinto o processo. O tribunal reafirmou a decisão do Poder Executivo, que havia concedido o refúgio, sob caráter humanitário, com base na Lei nº 9474/97, ao extraditando. Na decisão, reafirmou-se a competência do STF para avaliação da legalidade do pedido de extradição e também “que nada vincula, entretanto, o Poder Executivo, condutor da política de relações internacionais do país, a submeter ao Tribunal um pedido de extradição que entenda, de logo, inadmissível, se concede refúgio ao extraditando”.²⁴⁷

Um caso que ganhou grande destaque no Brasil foi a disputa sobre a situação do italiano Cesare Battisti. O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) decidiu pela não concessão do refúgio ao italiano.²⁴⁸ O governo brasileiro, através de ato do Ministro da Justiça, atendendo a recurso de Battisti, concedeu o refúgio. O Supremo Tribunal Federal, apesar da Lei determinar o arquivamento da extradição quando concedido o refúgio, decidiu por manter a prisão de Battisti até o julgamento do pedido, contrariando a

²⁴⁶ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR / Ministério da Justiça, 2010. p. 211 (adendo). Para ter acesso à decisão completa, ver **Ext 1170 / República Argentina. Relatora Min. Ellen Gracie. Julgamento: 18/03/2010. Tribunal Pleno.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28REFUGIADOS%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/j6zq>. Acesso em 25/11/2018. Para ver outros casos selecionados, ver BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR / Ministério da Justiça, 2010. p. 210-214 (Adendo).

²⁴⁷ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo460.htm>. Acesso em 25/11/2018. Foi vencido o voto do relator, Gilmar Mendes, “que, não vislumbrando diferenças substanciais entre os institutos do asilo e do refúgio, e afirmando não estar o Supremo vinculado ao juízo formulado pelo Poder Executivo na concessão administrativa do benefício, na linha de orientação fixada pela Corte na Ext 232/República de Cuba (DJU de 17.12.62) e na Ext 524/Governo do Paraguai (DJU de 8.3.91), conferia ao art. 33 da Lei nº 9,474/97 interpretação conforme a Constituição, no sentido de que só haveria óbice à extradição nos casos em que se imputasse ao extraditando crime político ou de opinião ou, ainda, quando as circunstâncias subjacentes à ação do Estado requerente demonstrassem a configuração de inaceitável extradição política disfarçada. Ext 1008/República da Colômbia, rel. orig. Min. Gilmar Mendes, rel. p/ o acórdão Min. Sepúlveda Pertence, 21.3.2007. (ext-1008)

²⁴⁸ A Lei nº 9.474/97 determina que os pedidos de refúgio serão analisados e julgados pelo CONARE, órgão composto por representantes de cinco ministérios, incluindo o Ministério da Justiça, mais os representantes da polícia federal e de uma organização não-governamental dedicada à assistência e proteção de refugiados.

jurisprudência da própria corte. Ao julgar o mérito, o STF considerou procedente o pedido de extradição, sob a alegação de que os crimes cometidos eram comuns e não tinham caráter político. Souza destaca que a grande imprensa nacional ressaltou a ocorrência de um atropelamento do julgamento do STF pelo governo brasileiro. Aponta Souza que “ao dizer que a decisão do Ministro ‘atropela’ o julgamento do STF, a ‘Folha’ omite que a Lei de Refúgio atribui competência exclusiva ao Ministro da Justiça para decidir se o solicitante é ou não vítima de perseguição por motivos políticos, e, portanto, se os crimes cometidos por Battisti podem ser considerados comuns ou políticos”.²⁴⁹ Souza relata que, entre 1984 e 2008, o Brasil contabilizou aproximadamente quatro mil pessoas, vindas de setenta países diferentes e que conseguiram refúgio ou estão aguardando por resposta. Faz críticas ao tratamento dado ao pedido feito por Battisti, ressaltando que seus “argumentos” são materialmente mais consistentes do que a maioria das solicitações feitas pelos que conseguiram o status de refugiado. Segundo o autor, como exemplo disso, de 291 congolezes que fugiram da República Democrática do Congo e chegaram ao Brasil em busca de refúgio, nenhum trouxe documentos que sequer comprovasse nacionalidade e, pelo menos, 214 foram reconhecidos como refugiados pelo governo brasileiro.²⁵⁰

A legislação interna brasileira acompanha os princípios e tratados de direito internacional dos refugiados, dos quais o país é signatário, e não exige comprovação de nacionalidade, documental ou dos motivos alegados para a solicitação de refúgio. A simples declaração, feita pelo solicitante, goza de credibilidade e é quase sempre suficiente para a aprovação do pedido. O princípio do *in dubio pro refugiado* deve reger o instituto do refúgio.²⁵¹

²⁴⁹ SOUZA, Fabrício Toledo de. **O caso Battisti e o caso dos refugiados congolezes: a justiça em termos de luta**. Disponível em <https://docplayer.com.br/15633287-O-caso-battisti-e-o-caso-dos-refugiados-congolezes-a-justica-em-termos-de-luta.html>. Acesso em 25/11/2018.

²⁵⁰ SOUZA, Fabrício Toledo de. **O caso Battisti e o caso dos refugiados congolezes: a justiça em termos de luta**. Disponível em <https://docplayer.com.br/15633287-O-caso-battisti-e-o-caso-dos-refugiados-congolezes-a-justica-em-termos-de-luta.html>. Acesso em 25/11/2018.

²⁵¹ SOUZA, Fabrício Toledo de. **O caso Battisti e o caso dos refugiados congolezes: a justiça em termos de luta**. Disponível em <https://docplayer.com.br/15633287-O-caso-battisti-e-o-caso-dos-refugiados-congolezes-a-justica-em-termos-de-luta.html>. Acesso em 25/11/2018.

CAPÍTULO III

A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

1. O PROJETO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

A nova Lei de Migração foi sancionada no dia 04 de maio de 2017 e recebeu o número 13.445. A sanção presidencial foi acompanhada de vários vetos e previa a entrada em vigor no dia 21 de novembro do mesmo ano, com um *vacatio legis* de 180 dias. A referida Lei substituiu o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 1980), que foi expressamente revogado.

O Projeto de Lei original foi apresentado em 2013 pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira Filho, e aprovado pelo Plenário do Senado em agosto de 2015. Na Câmara de Deputados, sob a relatoria do Deputado Federal Orlando Silva, o Projeto foi aprovado pelo Plenário em dezembro de 2016, com algumas alterações, o que motivou a sua volta ao Senado – onde, sob a relatoria do Senador Tasso Jereissati, o texto foi aprovado por 43 votos. Votaram contra quatro senadores e registrou-se uma abstenção.²⁵²

Camila Lisa Asano e Pétalla Brandão Timo apontam que um dos fatores que impulsionou e fez avançar o Projeto de Lei no Congresso foi a chegada dos migrantes haitianos. A ausência de políticas públicas para acolhimento, a discriminação, as dificuldades de integração e os obstáculos burocráticos para obtenção de documentação ressaltaram a ineficiência da velha ordem. Isto levou a uma série de debates e eventos públicos da sociedade civil na procura de soluções para o caso concreto e na formulação de propostas de mudança. Para as autoras, foi este contexto que permitiu que um grupo de organizações da sociedade civil formulasse cinco propostas concretas, em uma perspectiva de direitos humanos, que sintetizaram o mínimo necessário para uma nova Lei.²⁵³ São elas:

- a) A garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes, sem discriminação de nenhum tipo e independente da situação migratória.

²⁵² BARBOSA, Renan. **Nova Lei de Migração Enfatiza Direitos Humanos, mas Críticos Pedem Veto.** Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/justica/nova-lei-de-migracao-enfatiza-direitos-humanos-mas-criticos-pedem-veto-73gx8w8g94mjekn4rvtzb982c>. Acesso em 06/05/2018.

²⁵³ ASANO, Camila Lisa; TIMO, Pétalla Brandão. **A Nova Lei de Migração e os Direitos Humanos.** Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>. Acesso em 06/05/2018.

- b) O estabelecimento de procedimentos de regularização migratória rápidos, efetivos e acessíveis como uma obrigação do Estado e m direito do migrante.
- c) A não criminalização das migrações, incluindo o princípio de não detenção do migrante por razões vinculadas à sua situação migratória.
- d) O controle judicial e o acesso dos migrantes a recursos efetivos sobre todas as decisões do poder público que possam gerar vulnerações de seus direitos.
- e) A criação de uma instituição nacional autônoma, com um corpo profissional permanente e especializado e mecanismos de supervisão e controle social, responsável pela aplicação da lei.²⁵⁴

A luta por uma nova Lei de Migração na perspectiva dos direitos humanos vinha de longe. Milesi, ao participar de uma mesa redonda em maio de 2007, cujo tema era “Leis e Políticas Migratórias: o desafio dos direitos humanos”, afirmou que “a migração se tornou uma dimensão fundamental da vida política, social, econômica e cultural do mundo contemporâneo”. Alertava para o risco do cerceamento por discursos de combate ao terrorismo e segurança nacional e da necessidade de gerenciar esses temas na ótica dos direitos humanos e da família humana como maneira adequada de tratá-los. Segundo Milesi, “permeiar as migrações da perspectiva dos direitos humanos é a possibilidade de trazer sobrevida à utopia e, de verdade, efetivar tais direitos”.²⁵⁵

²⁵⁴ As organizações Conectas Direitos Humanos, Missão Paz, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Centro de Referência de Acolhida para Imigrantes de São Paulo – CRAI/Sefras, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) elaboraram esses cinco pontos, que foram inicialmente apresentados em 2014 ao governo brasileiro por meio de uma carta conjunta com cerca de 40 assinaturas da sociedade civil. Nos anos que se seguiram, essa coalizão de organizações continuou trabalhando conjuntamente, e em parceria com outras entidades – tais como o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHCI) – para monitorar a tramitação da Nova Lei e incidir sobre sua formulação. Por isso, em diferentes momentos ao longo de 2015 e 2016, apresentaram propostas concretas à construção do texto, dialogando com autoridades e parlamentares em audiências públicas e demais oportunidades. Também levaram a questão para fóruns internacionais, como o Conselho de Direitos Humanos da ONU, e promoveram um amplo debate na sociedade por meio de publicação de artigos de opinião e notas na imprensa, bem como da campanha pública “Migrar é direito”, com petição que alcançou quase dez mil assinaturas. ASANO, Camila Lisa; TIMO, Pétalla Brandão. **A Nova Lei de Migração e os Direitos Humanos**. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>. Acesso em 06/05/2018.

²⁵⁵ MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos direitos humanos**. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/41/docs/por_uma_nova_lei_migracao.pdf. Acesso em 06/05/2018.

Ao defender a necessidade urgente de uma nova Lei “que não seja do estrangeiro, mas das migrações, não mais de segurança nacional, mas de direitos humanos, Milesi argumenta, chamando a atenção para um modo que o Brasil foi formado:

Somos um país cuja história e cultura foram moldados pelas contribuições de diferentes povos que chegaram em nossas terras, voluntária ou forçosamente. Todos eles, de diferentes maneiras, contribuíram para enriquecer a identidade do nosso país. Por fidelidade a esta nossa história e porque com ela muito aprendemos, é fundamental construirmos novos paradigmas legislativos.²⁵⁶

Milesi, na mesma conferência, apresentou alguns dos princípios apontados quando da abertura de uma consulta pública para um anteprojeto para a nova Lei²⁵⁷:

- a) Tutela e promoção dos direitos humanos;
- b) Valorização da presença dos imigrantes no Brasil;
- c) Superação de enfoques economicistas ou seletivos;
- d) Criação de espaços de diálogo e interlocução, no respeito às liberdades fundamentais;
- e) Atenção às situações humanitárias;
- f) Proteção aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes;
- g) Combate à xenofobia e todo crime contra os imigrantes.

Horizonte a ser alcançado para Milesi é o da cidadania universal dos imigrantes, que não pode ser diferente da do cidadão nacional. Há um patamar de dignidade humana que nenhum país pode subestimar ou violar.

Ao referir-se a uma possível nova Lei, afirma:

Seja, pois, um princípio central desse processo por uma nova Lei de Migrações a composição de um conteúdo capaz de legar à causa migratória e ao nosso País uma herança legislativa coerente com os princípios do respeito integral à

²⁵⁶ MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos direitos humanos**. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portaIweb/hp/41/docs/por_uma_nova_lei_migracao.pdf. Acesso em 06/05/2018.

²⁵⁷ MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos direitos humanos**. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portaIweb/hp/41/docs/por_uma_nova_lei_migracao.pdf. Acesso em 06/05/2018.

*pessoa do migrante, enfatizando o aspecto central dos direitos humanos e a dimensão da cidadania universal.*²⁵⁸

Muitas das proposições citadas por Asano e Timo e Milesi acabaram sendo incorporadas pela nova Lei.

A Diretora de Análise de Políticas Públicas, da Fundação Getúlio Vargas (FGV/DAPP), acompanhou a discussão sobre a temática migratória no Brasil, no período de 17 de abril até 25 de maio de 2017 (período entre a aprovação do Projeto de Lei pelo Senado e sua sanção presidencial), por meio da análise de 60,5 mil tweets²⁵⁹ sobre o tema. Observou que, apesar do contingente de refugiados árabes ser extremamente pequeno no país e de inexistirem incidentes terroristas, as redes sociais apresentaram um movimento de rechaço à Lei e aos imigrantes muçulmanos. Segundo a FGV/DAPP,

*Há uma clara concentração de mensagem em torno da lei, com maior coesão entre aqueles que exigem que Temer veto o projeto antes que haja uma entrada massiva de “terroristas, comunistas e traficantes”. As postagens favoráveis se concentram em criticar a posição dos que se opõem, argumentando-se que há incoerência com a realidade.*²⁶⁰

A FGV/DAPP ressalta uma maior coesão entre os opositores à Lei e que compartilham as mesmas postagens de repúdio. Os defensores da migração são mais diversificados, e criticam os demais usuários por ignorarem a baixa representatividade de estrangeiros no Brasil, a importância dos imigrantes na história do país e o escasso interesse dos estrangeiros em migrar para o Brasil. Para FGV/DAPP²⁶¹,

A lei de Migração é mais um passo importante no tratamento da questão migratória no Brasil, como sugerem estudos da FGV/DAPP sobre o papel da imigração como vetor de desenvolvimento. Avanços da lei incluem a eliminação de discriminações contra imigrantes, a

²⁵⁸ MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos direitos humanos**. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/41/docs/por_uma_nova_lei_migracao.pdf. Acesso em 06/05/2018.

²⁵⁹ A postagem sobre migração mais compartilhada no período analisado foi a da página Quebrando O Tabu, tratando de um caso de xenofobia e racismo em Londrina (PR). Contudo, as outras 20 postagens mais retweetadas versam sobre a lei de migração em tom negativo. Os demais tweets com posições favoráveis à migração tiveram menos compartilhamentos e transmitiram mensagens de diversos autores e mais fragmentadas sobre o tema. In: <http://dapp.fgv.br/debate-sobre-lei-de-migracao-nas-redes-mobiliza-discurso-de-odio/>. Acesso em 17/05/2018.

²⁶⁰ In: <http://dapp.fgv.br/debate-sobre-lei-de-migracao-nas-redes-mobiliza-discurso-de-odio/>. Acesso em 17/05/2018.

²⁶¹ Para FGV/DAPP faz-se necessário políticas públicas para os migrantes, para atrair mão-de-obra qualificada e garantir um ambiente propício ao desenvolvimento de suas capacidades. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) demonstra o seu apoio à nova Lei de Migração. Percebe-se, entretanto, o viés socioeconômico e desenvolvimentista que sustenta a sua defesa.

*facilitação da regularização migratória e a não criminalização da migração.*²⁶²

Ressalte-se que a Lei nº 6.815 foi editada no período da ditadura militar, momento em que os aspectos relacionados à segurança nacional eram priorizados. Desde o início de sua vigência, o Estatuto do Estrangeiro recebeu críticas por ser considerado discriminatório²⁶³, e estas acentuaram-se a partir de 1988, com a promulgação da atual Constituição, por ser claramente contrária aos fundamentos e princípios desta.²⁶⁴ Camila Lisa Asano e Pétalla Brandão Timo também criticam o Estatuto do Estrangeiro como contrário à Constituição Federal de 1988 e salientam que este contraria vários tratados internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil é parte. Segundo as autoras, o Estatuto do Estrangeiro também criminalizava

*A migração ao considerar o migrante como “ameaça à segurança nacional”, restringe as liberdades das pessoas migrantes, por exemplo, ao vedar os direitos de associação para atividades sindicais e o direito à manifestação; além de reger-se pelo prisma da seletividade econômica do migrante para a vinda ao país e dificultar os processos de regularização.*²⁶⁵

Para Sidney Guerra, a nova Lei de Migração chega em boa hora, destacando a proteção dos direitos humanos e atribuindo especial valor à dignidade da pessoa humana, colocando o Brasil em posição de vanguarda.²⁶⁶

Segundo Ramos, a adoção do novo marco jurídico regulatório das migrações atendeu um pleito antigo e a necessidade da revogação do Estatuto do Estrangeiro, inspirado na Doutrina de Segurança Nacional e na ditadura militar. Para Ramos,

²⁶² In: <http://dapp.fgv.br/debate-sobre-lei-de-migracao-nas-redes-mobiliza-discurso-de-odio/>. Acesso em 17/05/2018.

²⁶³ Outro autor que possui o mesmo entendimento é Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira que afirma que: *O maior avanço de todos, sem dúvida, foi acabar com o anacronismo do Estatuto dos Estrangeiros, aparato jurídico inspirado num regime de exceção, cuja base se assentava na doutrina da segurança nacional e que vigorava mesmo depois da aprovação da Constituição Democrática de 1988, que, entre outros objetivos, se colocava como missão sepultar os resquícios jurídicos da ditadura militar.* In: OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **Nova Lei Brasileira de Migração: avanços, desafios e ameaças.** Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982017000100171&script=sci_arttext. Acesso em 06/05/2018.

²⁶⁴ GUERRA, Sidney. **Alguns Aspectos sobre a Situação Jurídica do Não Nacional no Brasil: da Lei do Estrangeiro à nova Lei de Migração.** Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/7105-1-32326-1-10-20170915.pdf>. Acesso em 06/05/2018.

²⁶⁵ ASANO, Camila Lisa; TIMO, Pétalla Brandão. **A Nova Lei de Migração e os Direitos Humanos.** Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>. Acesso em 06/05/2018.

²⁶⁶ GUERRA, Sidney. **A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos.** Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em 06/05/2018.

*A nova lei é fruto da constatação de que negar direitos, gerar entraves burocráticos na regularização migratória, atuar com arbítrio e sem coerência, são condutas que não reduzem o deslocamento de pessoas, mas apenas degradam as condições de vida do migrante, bem como prejudicam empresas, trabalhadores e a sociedade em geral.*²⁶⁷

Ramos ressalta que o eixo central da nova Lei, na temática das migrações, é a proteção dos direitos humanos e que, em um momento de intensa mobilidade humana internacional, surge a oportunidade para o Brasil beneficiar-se da diversidade e do multiculturalismo, mas também “deveres de proteção para impedir a construção jurídica de vulnerabilidades e a superexploração de migrantes, em prejuízo à toda sociedade”²⁶⁸.

Barbosa ressalta outras considerações de Ramos sobre a Lei de Migração: o projeto aprovado “paga uma dívida histórica” e que “os princípios da Lei permitem que a sua interpretação dê, ao longo dos anos, prioridade à proteção de direitos e à dignidade humana” e que seu texto, alinhado à garantia de direitos, deve balizar situações emergenciais como o recente fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil.²⁶⁹

²⁶⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 915.

²⁶⁸ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 915.

²⁶⁹ BARBOSA, Renan. **Nova Lei de Migração Enfatiza Direitos Humanos, mas Críticos Pedem Veto**. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/justica/nova-lei-de-migracao-enfatiza-direitos-humanos-mas-criticos-pedem-veto-73gx8w8g94mjekn4rvtzb982c>. Acesso em 06/05/2018.

2. ANÁLISE DO TEXTO

Composta de 10 capítulos e 125 artigos, a Lei da Migração, no artigo 1º, modifica a terminologia que identificava as figuras do migrante e do visitante. A situação dos não nacionais, que até então eram vistos como estrangeiros, recebe outra denominação. O termo estrangeiro²⁷⁰ dava a conotação de um indivíduo de outro país, não pertencente a um grupo ou a uma família, e carregava a carga, segundo Guerra, do estranhamento e da preterição, a ideia do indivíduo como forasteiro.²⁷¹

As categorias da Lei de Migração compreendem o imigrante, emigrante, o residente fronteiriço, o visitante e o apátrida.²⁷² Observe-se que a categoria migrante, prevista no inciso 1º do artigo 1º da Lei de Migração, foi vetada. A categoria (migrante) referia-se a qualquer pessoa que se deslocasse de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, abrangendo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida. A justificativa do veto arrazoou que:

O dispositivo estabelece o conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja a sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é

²⁷⁰ Citação literária. (ver).

²⁷¹ GUERRA, Sidney. **A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em 06/05/2018.

²⁷² Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – (VETADO);

II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III – emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV – residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V – visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto do Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

*limitada e tem como critério para a sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional.*²⁷³

A nova legislação, apesar do veto, adotou a figura do migrante e do visitante “em conformidade com a política consagrada na atualidade em prol dos direitos humanos”²⁷⁴.

As diretrizes e princípios disciplinados no texto legal enfatizam a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência dos direitos humanos e o repúdio ao racismo, à xenofobia e a quaisquer formas de discriminação, além de ressaltar que a migração e o desenvolvimento humano no local de origem são direitos inalienáveis de todas as pessoas. Também são apontados como princípios e diretrizes a acolhida humanitária, a garantia do direito à reunião familiar, a não criminalização da migração, a inclusão social, laboral e produtiva, e o reconhecimento acadêmico e do exercício profissional dos migrantes.

Além de estarem incluídos como garantias, constam como princípios e diretrizes o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais; a promoção e difusão dos direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante, e o seu desenvolvimento em diversas áreas, ressaltando a proteção integral e atenção ao superior interesse das crianças e adolescentes. A lei ainda é explícita, embora não necessitasse fazê-lo, em afirmar como princípio a observância ao disposto em tratados que o Brasil seja parte.

A nova Lei avança no sentido de tratar o imigrante como sujeito de direitos e dar-lhe igualdade com os nacionais. Uma série de direitos que não eram anteriormente explicitados são agora arrolados na procura de dar concretude ao que prevê o artigo 5º da Constituição Federal e que consagra o princípio da igualdade entre brasileiros e não brasileiros. Entre esses direitos encontram-se o da liberdade de circulação em território nacional, o da reunião familiar com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares dependentes, o direito de reunião para fins pacíficos e o direito de associação (inclusive sindical) para fins lícitos, o acesso aos diversos serviços públicos, acesso à justiça e assistência jurídica integral aos insuficientes, entre outros.²⁷⁵

²⁷³ PRESIDÊNCIA da República. **Mensagem nº 163**, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/462557907/mensagem-163-17>. Acesso em 06/05/2018.

²⁷⁴ GUERRA, Sidney. **A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em 06/05/2018.

²⁷⁵ No capítulo VII, nos artigos 77 e 78, a Lei nº 13.445 trata das políticas públicas para os emigrantes e dos seus direitos.

O capítulo segundo da Lei de Migração trata da situação documental do migrante e do visitante. O visto é um ato unilateral, em que o Estado manifesta uma pré-disposição para permissão de ingresso em seu território. Representa uma expectativa de direito, não gerando um direito adquirido ao ingresso e nem a necessidade da verificação dos documentos no desembarque. São crescentes os acordos de eliminação de vistos entre os mais diversos Estados.

A nova Lei de Migração prevê cinco tipos de vistos, que são o de visita, o temporário, o diplomático, o oficial e o de cortesia.

O visto de visita compreende o visto de turismo, de negócios, de trânsito²⁷⁶, de atividades artísticas ou desportivas e outras hipóteses a serem definidas em regulamento. A Lei veda o exercício de atividade remunerada no Brasil ao beneficiário do visto de visita, ressalva, entretanto, o pagamento a título de diária, ajuda de custo, cachê, pro labore ou outras despesas com viagem, feitas por parte do governo, do empregador brasileiro ou de entidade privada. Permite, também, ao beneficiário do visto de visita, concorrer a prêmios, inclusive em dinheiro, em competições desportivas ou em concursos artísticos ou culturais.

O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que vem ao Brasil com intuito de estabelecer residência por tempo determinado, e que se enquadre nas seguintes hipóteses:

I – o visto temporário tenha como finalidade:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;
- c) acolhida humanitária;
- d) estudo;
- e) trabalho;
- f) férias-trabalho;
- g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
- h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
- i) reunião familiar;

²⁷⁶ O visto de visita não será exigido em caso de escala ou conexão em território nacional, desde que o visitante não deixe a área de trânsito internacional (art. 13, § 3º).

- j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado;
- II – o imigrante seja beneficiário de tratado em matéria de vistos;
- III – outras hipóteses definidas em regulamento.²⁷⁷

Uma novidade da Lei de Migração foi a criação de visto temporário para acolhida humanitária, que demonstra a sua preocupação com os direitos humanos. Este tipo de visto poderá ser concedido em situações de grave ou iminente instabilidade institucional, conflito armado, calamidade de grande proporção, desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, abrindo a possibilidade para outras hipóteses, via decreto regulamentar²⁷⁸.

Em relação à questão dos vistos diplomático e oficial, o novo texto legal abre a possibilidade de que possam ser transformados em autorização de residência, importando no caso a cessação de todas as prerrogativas, privilégios e imunidades do respectivo visto. Empregados particulares, titulares de visto de cortesia, somente poderão exercer atividade remunerada para o titular de visto diplomático, oficial ou de cortesia, ao qual esteja vinculado, sob o amparo da legislação trabalhista brasileira. Esses titulares, de visto diplomático oficial ou de cortesia, serão responsáveis pela saída de seu empregado do território nacional.

O registro, que consiste na identificação civil, com dados biográficos e biométricos, é obrigatório a todo imigrante detentor de visto temporário ou autorização de residência. O registro gerará um número único de identificação, que garantirá o pleno exercício dos atos da vida civil. O imigrante terá o seu documento de identidade expedido com base em número único de identificação, e, enquanto esse não for expedido, o documento comprobatório de sua solicitação à autoridade competente garantirá ao titular o acesso a todos os direitos previstos na legislação. A identificação, em caso de refúgio, asilo, apatridia ou acolhimento humanitário, poderá ser realizada com a apresentação de qualquer documento que o imigrante dispuser.

²⁷⁷ Art. 14 da Lei de Migração.

²⁷⁸ O § 10 do Art. 14 foi vetado. Dizia o texto vetado:

§ 10 – regulamento disporá sobre as demais hipóteses de concessão de visto temporário e sobre as especificidades de suas categorias, definindo condições, prazos e requisitos.

As razões do veto apostadas foram:

Não se afigura adequado e recomendável permitir-se que o relevante instituto do visto temporário possa ter novas hipóteses, além das definidas nesta lei, criadas por regulamento, com risco de discricionariedade indevida e com potencial de gerar insegurança jurídica”.

Como permaneceu no corpo do Art. 14 a possibilidade de outras hipóteses de visto temporário, a questão da possibilidade ou não deverá ser contornada pela via interpretativa.

O capítulo terceiro trata da condição jurídica do migrante e do visitante. O residente fronteiriço poderá receber um documento que lhe assegure tal categoria e que lhe permitirá praticar atos da vida civil no território nacional. A lei inovou em relação à proteção do apátrida e da redução da apatridia. O texto é explícito sobre a necessidade que, na tramitação do processo de reconhecimento da condição de apátrida, incidam todas as garantias e mecanismos protetivos de facilitação e inclusão social relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, e à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e que foram ratificados pelo Brasil. Disciplina também a necessidade de observar a Lei nacional nº 9474/1997, que define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados. O reconhecimento da condição de apátrida assegura os direitos e garantias previstos na Convenção de 1954, bem como os outros direitos e garantias reconhecidos pelo Brasil. O apátrida reconhecido terá direito à nacionalidade derivada brasileira (naturalização), e, se não a quiser, terá autorização de residência em definitivo. É assegurado um processo simplificado de naturalização aos apátridas. O apátrida residente terá todos os direitos atribuídos aos migrantes.²⁷⁹

O asilo político é considerado ato discricionário do Estado e será outorgado como instrumento de proteção à pessoa, podendo ser diplomático ou territorial. A Lei expressa algumas restrições para a concessão do asilo. Não poderá ser concedido a quem tenha cometido crime de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão, nos termos do Estatuto de Roma²⁸⁰, do Tribunal Penal Internacional. A saída do asilado do país, sem prévia comunicação, implica renúncia ao asilo.

O antigo visto permanente foi extinto. Em seu lugar a Lei criou uma autorização de residência ao imigrante, que independe do visto de entrada ou de situação migratória. A autorização será concedida quando a residência tiver por finalidade:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;

²⁷⁹ A Lei 13.445/2017 prevê que:

Art. 26. (...)

§ 12. Implica perda da proteção conferida por esta Lei:

I – a renúncia;

II – a prova de falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento das condições de apátrida;
ou

III – a existência de fatos que, se fossem conhecidos por ocasião do reconhecimento, teriam ensejado decisão negativa.

²⁸⁰ O Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002, promulgou o Estatuto de Roma, do Tribunal Penal Internacional.

- c) acolhida humanitária;
- d) estudo;
- e) trabalho;
- f) férias-trabalho;
- g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
- h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
- i) reunião familiar;

ou então quando a pessoa,

- a) for beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação;
- b) for detentora de oferta de trabalho;
- c) já tiver possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la;
- d) for beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida;
- e) for menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras nacionais ou em território nacional;
- f) tiver sido vítima de tráfico de pessoa, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória;
- g) estiver em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil.

ou em outras hipóteses definidas em regulamento.²⁸¹

A Lei também prevê os prazos e o procedimento da autorização da residência, as situações em que está é vedada, e a possibilidade de regulamento prever a sua perda e/ou cancelamento.²⁸²

O visto ou autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante: cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma; filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro, ou imigrante beneficiário de autorização de residência; ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência; ou que tenha

²⁸¹ Ver Art. 30, da Lei nº 13.445/2017.

²⁸² Arts. 30, 31 e 33, da Lei nº 13.445/2017.

brasileiro sob a sua tutela ou guarda. O parágrafo único do artigo 37 (que disciplina a reunião familiar) foi vetado. Previa que a residência para fins de reunião familiar poderia ser estendida por meio de ato fundamentado a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade. Argumentou-se que poderia possibilitar a entrada de crianças, acompanhadas de representantes por fatores de sociabilidade, e, com isso, facilitar ou permitir situações propícias ao sequestro internacional de menores.

A lei disciplinou o chamado impedimento de ingresso. Procurou reduzir possíveis arbitrariedades de agentes públicos na admissão de imigrantes em território nacional. Estipula de forma clara que ninguém será impedido de entrar no país por motivo de raça, nacionalidade, religião, pertinência a grupo social ou opinião pública. Uma longa lista de situações, dispostas no Art. 45 da Nova Lei de Migração, pode dar causa ao impedimento do ingresso.²⁸³

Ramos chama a atenção para o que dispõe o inciso IX do referido artigo: Que tenha praticado o ato contrário aos princípios e objetivos expostos na Constituição Federal. Segundo Ramos, o

*(...) motivo é extremamente amplo, devendo ser fundamentado e responder por desvio de finalidade o agente público que dele se utilizar somente por razões políticas (por exemplo, impedir o ingresso de ativista estrangeiro crítico ao governo) ou discriminatórias de qualquer natureza.*²⁸⁴

²⁸³ **Art. 45.** Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa:

- I – anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem;
 - II – condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002;
 - III – condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira;
 - IV – que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional;
 - V – que apresente documento de viagem que:
 - a) não seja válido para o Brasil;
 - b) esteja com o prazo de validade vencido; ou
 - c) esteja com rasura ou indício de falsificação.
 - VI – que não apresente documento de viagem ou documento de identidade, quando admitido;
 - VII – cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto;
 - VIII – que tenha, comprovadamente, fraudado documentação ou prestado informação falsa por ocasião da solicitação de visto; ou
 - IX – que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.
- Parágrafo Único. Ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política.

²⁸⁴ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 920.

A retirada compulsória foi regulamentada e novas regras sobre os institutos da repatriação, deportação e expulsão foram dispostas, bem como a atuação da Defensoria Pública da União, com a finalidade de inibir atos discriminatórios ou arbitrários.

A retirada consiste em um grupo de medidas que determina que o estrangeiro seja afastado do território nacional. A retirada pode ser compulsória administrativa ou cooperacional.

A retirada compulsória administrativa é feita pela autoridade brasileira em função do desrespeito às regras que regulam a entrada e permanência no Brasil. São hipóteses de retirada compulsória administrativa a deportação, a repatriação e a expulsão, casos em que o indivíduo é devolvido ao seu país de procedência ou nacionalidade.

A retirada cooperacional é feita a pedido ou anuência de Estado estrangeiro ou organização internacional como o Tribunal Penal Internacional. A extradição, a transferência de pessoa condenada ou entrega aos tribunais internacionais penais são espécies de retirada cooperacional. É preciso atentar, segundo Ramos, para o fato que

De nenhum modo, a retirada compulsória de indivíduo pode significar a sua devolução a Estado no qual seu direito à vida, à integridade pessoal ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas (conforme previsto no art. 28.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos e ainda no art. 3º.1 da Convenção da ONU contra a Tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes).²⁸⁵

A repatriação, até a nova Lei de Migração, era prevista apenas em atos administrativos da Polícia Federal. É uma medida administrativa, utilizada na zona de fronteira, quando um agente público detecta algum impedimento para a entrada regular em território brasileiro. A lei prevê os casos de proibição à repatriação e que a Defensoria Pública da União, nestes casos²⁸⁶, ou quando a repatriação imediata não for possível, será notificada.

A deportação é uma medida administrativa que consiste na retirada compulsória de pessoa em situação migratória irregular no país. Essa situação pode decorrer da entrada

²⁸⁵ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 922.

²⁸⁶ **Art. 49.**(...)

§ 4º. Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.

ou da permanência irregular. Os casos comuns de deportação são o esgotamento do prazo do visto ou a realização de atividades não permitidas pelo visto do migrante. A nova Lei de Migração permite o saneamento da irregularidade. A deportação precisa ser precedida de uma Notificação pessoal ao deportando. Na Notificação deve constar expressamente essas irregularidades e determina um prazo não inferior a 60 dias, e prorrogável por igual período, para que se processe a regularização. Para a prorrogação do prazo são necessários um despacho fundamentado e um compromisso do deportando em manter atualizadas as suas informações domiciliares.

A lei também dispõe que os procedimentos que conduzem à deportação “devem respeitar o contraditório e a ampla defesa e a garantia de recurso com efeito suspensivo”²⁸⁷.

A Defensoria Pública deverá ser notificada para prestar assistência ao deportando em todos os procedimentos administrativos, embora a sua ausência de manifestação, desde que esta seja prévia e devidamente notificada, preferencialmente por meio eletrônico, não impeça a efetivação da medida de deportação.

Noronha observa que a Defensoria Pública tinha como dever prestar assistência aos migrantes em situação de vulnerabilidade, mas que a Lei 13.445/2017 reconheceu esse papel e, procurando facilitar a efetivação de seus ditames, prescreveu a participação da Defensoria Pública da União nos institutos da deportação, expulsão e repatriação.²⁸⁸

A expressa previsão da proibição de deportação, se a medida configurar extradição, não admitida pela legislação brasileira.

A nova Lei prevê que, em se tratando de apátridas, a deportação ficará condicionada à prévia autorização da autoridade competente.²⁸⁹

Uma das principais alterações efetuadas pela nova Lei de Migração foi sobre o Instituto da Expulsão. Esse Instituto consiste em uma medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado. Pela nova Lei, o Instituto da Expulsão não pode ser utilizado para a saída compulsória de estrangeiro que praticou “ato nocivo aos interesses nacionais”, como preconizava o Estatuto do Estrangeiro. O Estatuto, que

²⁸⁷ Constante do *caput* do Art. 51 da nova Lei de Migração (Lei nº 13.545).

²⁸⁸ NORONHA, Yara Teixeira. **A Importância da Atuação da Defensoria Pública da União para a Implementação da Nova Lei de Migração.** Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/31593>. Acesso em 24/07/2018.

²⁸⁹ Ministério da Justiça e Segurança Pública, atualmente. RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 923.

foi revogado, permitia a expulsão de estrangeiro que, por algum modo, atentasse contra a segurança nacional, ordem política ou social, a economia popular, moralidade ou tranquilidade pública, ou cujo procedimento o tornasse nocivo à conveniência e aos interesses nacionais. Segundo Ramos, com a nova Lei, esses conceitos indeterminados, referentes a “atos nocivos aos interesses nacionais”, que tanto geraram abusos durante o regime militar, deixam de servir como fundamentos para a expulsão.²⁹⁰

Prossegue Ramos,

*(...) agora, a expulsão é mais restrita e só ocorrerá em virtude de condenação por crime grave com sentença transitada em julgado. Evita-se, assim, a discricionariedade política do Poder Executivo na expulsão, o que é salutar em um Estado Democrático de Direito.*²⁹¹

A nova Lei determina os crimes graves²⁹², com sentença transitada em julgado, que poderão dar causa à expulsão, e também as consequências, que são a retirada compulsória do estrangeiro do território nacional e o impedimento de reingresso, por prazo fixado na medida de expulsão.

A ausência do prazo para o reingresso de estrangeiro expulso, segundo Ramos, sofreu uma crítica forte da doutrina nacional e, em função disso,

*Ficou definido que o prazo de vigência da medida de impedimento vinculada aos efeitos da expulsão será proporcional ao prazo total da pena criminal aplicada e nunca será superior ao dobro de seu tempo.*²⁹³

A nova Lei de Migração atribui ao Ministério da Justiça²⁹⁴ a instauração do procedimento administrativo da expulsão²⁹⁵, com a necessária garantia do contraditório e da ampla defesa, bem como a estipulação da duração do impedimento de reingresso e da revogação ou suspensão dos efeitos da expulsão. Prevê também que a Defensora pública

²⁹⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 924.

²⁹¹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 924.

²⁹² Art. 54 (..)

I – crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.338, de 25 de setembro de 2002; ou

II – crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional.

²⁹³ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 924.

²⁹⁴ VERIFICAR a Veracidade da informação

²⁹⁵ Segundo a Lei 13.445, de 2017, Art. 54, § 3º: *O processamento de expulsão em caso de crime comum não prejudicará a progressão de regime, o cumprimento da pena, a suspensão condicional do processo, a comutação da pena ou a concessão de pena alternativa, de indulto coletivo ou individual, de anistia ou de quaisquer benefícios concedidos em igualdade de condições ao nacional brasileiro.*

da União será notificada da instauração do processo de expulsão, na hipótese de não haver defensor constituído.

A Lei nº 13.445/2017 ampliou os casos de restrição à expulsão previstos na legislação anterior²⁹⁶ e, segundo Ramos, dirimiu uma série de pendências judiciais existentes até então sobre o cabimento da expulsão, especialmente quando o expulsando possuía família no Brasil²⁹⁷. Observa também que, ao expressar que não deve existir qualquer espécie de discriminação, abarca também as famílias homoafetivas.²⁹⁸

A nova Lei vedava também a expulsão de estrangeiro, que no tempo do cometimento do crime, já vivesse no Brasil por mais de quatro anos. O dispositivo foi vetado em função da opinião da Advocacia Geral da União e da Casa Civil da Presidência da República que alegaram que tal disposição esvaziaria a discricionariedade do Estado para a gestão de sua política migratória e inviabilizaria a promoção da expulsão e da retirada do território nacional de pessoas condenadas por crimes graves.²⁹⁹

A aplicação dos institutos da repatriação, deportação e expulsão de forma coletiva é vedada, entendendo-se como coletiva aquela que não individualiza a situação migratória irregular de cada pessoa. Também é vedada a aplicação de qualquer desses institutos quando “subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou integridade pessoal”.

²⁹⁶ Lei 13445, Art. 55. *Não se procederá à expulsão quando:*

I – a medida configurar extradição inadmitida pela legislação brasileira;

II – o expulsando:

- a) tiver filho brasileiro que esteja sob sua guarda ou dependência econômica ou socioafetiva ou tiver pessoa brasileira sob sua tutela;*
- b) tiver cônjuge ou companheiro residente no Brasil, sem discriminação alguma, reconhecido judicial ou legalmente;*
- c) Tiver ingressado no Brasil até os 12 anos (doze) anos de idade, residindo desde então no País;*
- d) For pessoa com mais de 70 (setenta) anos que resida no País há mais de 10 (dez) anos, considerados a gravidade e o fundamento da expulsão; ou*
- e) (VETADO).*

²⁹⁷ O Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal (STF), deferiu liminar no Habeas Corpus (HC) 148558 para suspender a expulsão do território nacional do cidadão camaronês Lawrence Ndiefe, colocado em liberdade após cumprir pena por tráfico de drogas. Ndiefe tem uma filha brasileira, nascida após a edição da portaria do Ministério da Justiça que determinou a sua expulsão, mas, segundo observou o relator, a nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), ao revogar o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), afastou qualquer condicionante cronológico quanto ao nascimento de filhos no país, bastando a existência de descendente brasileiro que esteja sob a guarda ou dependência econômica ou socioafetiva do estrangeiro para impedir a expulsão. MINISTRO aplica dispositivo de nova Lei de Migração para suspender expulsão de camaronês. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=365069>. Acesso em 05/08/2018.

²⁹⁸ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 925.

²⁹⁹ VIEIRA, Jair Lot (Sup.). **Lei de Migração e Legislação Complementar**. São Paulo: Edipro, 2017. p. 50.

No capítulo VI, a nova Lei de Migração trata da questão de opção de nacionalidade e de naturalização. Aponta-se como destaque neste capítulo a possibilidade que a naturalização ordinária, que exige um prazo de residência em território nacional de pelo menos quatro anos, ter esse prazo reduzido em algumas circunstâncias:

- a) tiver filho brasileiro;
- b) tiver cônjuge ou companheiro brasileiro e não estiver dele separado legalmente ou de fato no momento de concessão da naturalização;
- c) tiver prestado ou prestar serviço relevante ao Brasil;
- d) tiver destacada capacidade profissional, científica ou artística que recomende a redução.

O capítulo VII trata da questão do emigrante. Destaca-se que:

*Em caso de ameaça à paz social e à ordem pública por grave ou iminente instabilidade institucional ou de calamidade de grande proporção na natureza, deverá ser prestada especial assistência ao emigrante pelas representações brasileiras no exterior.*³⁰⁰

O capítulo VIII trata das medidas de cooperação, incluídas a extradição, a transferência de execução da pena e a transferência de pessoa condenada.

A extradição, segundo Barroso, “representa o ato estatal de entrega de um indivíduo para outro Estado soberano, isso para que possa ser julgado ou para cumprir pena regulamente imposta”³⁰¹.

A nova Lei dispõe que a extradição é a medida de cooperação internacional entre o Estado brasileiro e outro Estado pela qual se concede ou solicita a entrega de pessoa sobre quem recaia condenação criminal definitiva ou para fins de processo penal em curso. Disciplina que a extradição será requerida por via diplomática ou pelas autoridades centrais designadas para esse fim e que a sua rotina de comunicação será realizada pelo órgão competente do Poder Executivo em coordenação com as autoridades judiciárias e policiais competentes. Dispõe que o pedido de extradição é decidido pelo Supremo Tribunal Federal, como prevê a Constituição Federal,³⁰² e os casos em que não se

³⁰⁰ Art. 79 da Lei nº 13.445/2017.

³⁰¹ BARROSO, Darlan. **Direito Internacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 94.

³⁰² Constituição Federal. Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originalmente:

concederá a extradição. Destaque-se que é vedado à aplicação do instituto da extradição para os crimes em que a lei brasileira impuser pena de prisão inferior a dois anos. Na antiga Lei, o Estatuto do Estrangeiro, exigia-se que a pena mínima fosse de um ano. Outra novidade trazida pela nova Lei da Migração é a vedação da extradição para beneficiários de refúgio, nos termos da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ou de asilo territorial. Reafirma a impossibilidade de extradição quando a punibilidade estiver extinta pela prescrição, segundo a lei brasileira ou a do Estado requerente, o que é conhecido pela doutrina como dupla punibilidade.³⁰³

Replicando a Constituição Federal, a Lei de Migração afirma que não será concedida a extradição por crime político ou de opinião. A extradição poderá ocorrer quando o fato praticado constituir infração penal à lei comum ou quando o crime comum, conexo ao delito político, constituir o fato principal.

Uma inovação da Lei nº 13.445/2017, em relação ao Estatuto do Estrangeiro, é a vedação da extradição quando o extraditando for beneficiário de refúgio, nos termos da Lei nº 9.474/1997, ou de asilo territorial.

Em relação às condições para extradição e as suas formalidades, a mudança mais importante é a permissão da prisão albergue ou prisão domiciliar nos processos de extradição. O revogado Estatuto do Estrangeiro normatizava que a prisão deveria perdurar até o julgamento final pelo Supremo Tribunal Federal. Não era admitida a liberdade vigiada, a prisão domiciliar e a prisão albergue. A nova Lei prevê que:

Art. 86. O Supremo Tribunal Federal, ouvido o Ministério Público, poderá autorizar prisão albergue ou domiciliar ou determinar que o extraditando responda ao processo de extradição em liberdade, com retenção do documento de viagem ou outras medidas cautelares necessárias, até o julgamento da extradição ou a entrega do extraditando, se pertinente, considerando a situação administrativa migratória, os antecedentes do extraditando e as circunstâncias do caso.

(..)

g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;

³⁰³ O Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a necessidade do atendimento ao chamado requisito da dupla punibilidade para concessão da extradição. Vide Extradição nº 1.362 Distrito Federal, de 09 de novembro de 2016, relator Min. Edson Fachin, redator do Acórdão, Min. Teori Zavascki. EMENTA: Extradição requerida pela República Argentina. Delitos qualificados pelo Estado requerente como de lesa-humanidade. Prescrição da pretensão punitiva sob a perspectiva da lei penal brasileira. Não atendimento ao requisito da dupla punibilidade (art. 77, VI, da Lei 6.815/1980 e Art. III, C, do Tratado de Extradição. Indeferimento do pedido. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/colac/pesquisarColac.asp>. Acesso em 22/07/2018.

Ainda no capítulo 8º, que trata das medidas de cooperação, a nova Lei de Migração disciplina as questões da transferência da execução da pena e da transferência da pessoa condenada. O dispositivo legal prescreve que tanto nos dois casos a execução penal será de competência da justiça federal. O capítulo 9º trata das infrações e penalidades administrativas. O capítulo 10º, Disposições Finais e Transitórias, apresenta uma das mais importantes modificações introduzidas pela nova Lei. Na contramão da tendência atual, observada principalmente nos Estados Unidos e na Europa, é prevista a não criminalização das migrações como princípio da política migratória.

No artigo 3º, inciso III, a nova Lei propõe explicitamente que um dos princípios da política migratória brasileira é a não criminalização da migração. A Lei prevê ainda, como regra, no Art. 123, que ninguém será privado de liberdade por razões migratórias. Os crimes próprios de estrangeiros, previstos no Estatuto do Estrangeiro, foram abolidos³⁰⁴, sendo criado um novo tipo no Código Penal, que trata da promoção de migração ilegal.³⁰⁵

³⁰⁴ Estes crimes, apesar de inconstitucionais, geravam insegurança jurídica aos migrantes, que por vezes eram coagidos pela ameaça de sanção penal. AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. **A (não) Criminalização das Migrações e Políticas Migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à Nova Lei de Migração**. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7147/4340>. Acesso em 24/07/2018.

³⁰⁵ Art. 115. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido da seguinte art. 232-A:

Promoção de migração ilegal

Art. 232-A. Promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em território estrangeiro:

(...)

In: VIEIRA, Jair Lot (Sup.). **Lei de Migração e Legislação Complementar**. São Paulo: Edipro, 2017. p. 30.

3. OS VETOS À LEI Nº 13.445/2017

A nova Lei de Migração foi sancionada em 24 de maio de 2017 com vetos parciais de trinta e um trechos do texto³⁰⁶, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade.

Todos os vetos foram mantidos pelo Congresso Nacional. Os principais vetos e suas justificativas são³⁰⁷:

a) Inciso I do §1º do Art. 1º conceitua migrante:

I – migrante: pessoa que se desloca de país ou região ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida.

Razões do veto: *O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja a sua situação migratória, a igualdade entre os nacionais, violando a Constituição no seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional.*

b) § 2º, do Artigo 1º:

§ 2º - São plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas.

Razões do veto: *O dispositivo afronta os artigos 1º, I; 20, § 2º, e 231 da Constituição da República, que impõe a defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros.*

c) §4º, do Artigo 4º:

§ 2º - Ao imigrante é permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição Federal.

Razões do veto: *Os dispositivos possibilitariam o exercício do cargo, emprego ou função pública por estrangeiro não residente, em afronta à Constituição e ao interesse nacional. Além disso, trata em diploma*

³⁰⁶ Utilizou-se o documento da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional – Estudo do Veto nº 12/2017. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/11100>. Acesso em 28/07/2018.

³⁰⁷ Para ver os demais vetos, consultar VIEIRA, Jair Lot (Sup.). **Lei de Migração e Legislação Complementar**. São Paulo: Edipro, 2017 e Secretaria Legislativa do Congresso Nacional – Estudo do Veto nº 12/2017. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/11100>. Acesso em 28/07/2018.

relativo ao tema migratório de matéria reservada à regularização de provimento de cargo público, cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, a teor do artigo 61, § 1º, II, 'c', da Constituição. Ademais, reserva o edital de concurso a definição, concessão ou restrição de direitos, o que se configura inadequado à sua função de apenas direcionar a fiel execução da lei para acesso a carreiras públicas.

d) §10 do art. 14:

§ 10. Regulamento disporá sobre as demais hipóteses de concessão de visto temporário e sobre as especificidades de suas categorias, definindo condições, prazos e requisitos.

Razões do veto: *não se afigura adequado e recomendável permitir-se que o relevante instituto do visto temporário possa ter novas hipóteses, além das definidas nesta lei, criadas por regulamento, com risco de discricionariedade indevida e com potencial de gerar insegurança jurídica.*

e) Parágrafo único do art. 37:

Parágrafo único: A concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade.

Razões do veto: *Os dispositivos poderiam possibilitar a entrada de crianças sem visto, acompanhada de representantes por fatores de sociabilidade ou responsável legal residente e, com isso, facilitar ou permitir situações propícias ao sequestro internacional de menores.*

f) Art. 44:

Art. 44. O titular de visto ou a pessoa de nacionalidade beneficiária de tratado ou comunicação diplomática que acarrete dispensa de visto poderá adentrar o território nacional, ressalvadas as hipóteses impeditivas previstas nesta Seção.

Razões do veto: *O dispositivo fragiliza o exercício constitucional do Poder de Polícia brasileiro pelas instituições de natureza migratória, ao esvaziar indevidamente a discricionariedade para o exercício da soberania nacional.*

g) Alínea “e” do Inciso II do Art. 55:

e) houver, ao tempo do cometimento do crime, vivido no Brasil por mais de 4 (quatro) anos.

Razões do veto: *Além de esvaziar a discricionariedade do Estado para gestão de sua política migratória, o dispositivo inviabilizaria promover a expulsão e retirada do território nacional de pessoas condenadas por crimes graves, tão somente pelo fato de terem vivido mais de 4 anos no país ao tempo do cometimento do delito.*

h) Inciso I do Art. 66:

I – ser originário de país de língua portuguesa.

Razões do Veto: *Ao não exigir o critério de reciprocidade no processo simplificado de naturalização, instituto cuja consequência é o direito político, de votar e ser votado, o dispositivo teria o condão de ampliar o exercício da cidadania brasileira, podendo fragilizar o processo*

eleitoral nacional e introduzir elementos com efeitos imprevisíveis sobre a democracia do País.

i) Inciso IV do artigo 66

IV – ser natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Razões do veto: *vide veto ao Inciso I do artigo 66.*

j) Artigo 116:

Artigo 116. Revogam-se as expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988.

Parágrafo único. O órgão competente do Poder Executivo disporá sobre os critérios para revogação e escalonamento da vigência das medidas expulsórias decretadas após 5 de outubro de 1988.

Razões do veto: *Os atos materiais de expulsão e, conseqüentemente, de sua revogação, consubstanciam efetivo exercício de soberania nacional, competência material privativa do Presidente da República, a teor dos incisos VII e VIII do artigo 84 da Constituição. Ademais, no mérito, o dispositivo poderia representar um passivo indenizatório à União, com efeitos negativos nas contas públicas e insegurança jurídica às decisões de instituições brasileiras a expulsões.*

k) O artigo 118 teve vetado o caput e os seus oito parágrafos³⁰⁸:

Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de 1 (um) anos após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia.

(...)

(...)

(...)

Razões do veto: *O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante o vacatio legis possa requerer regularização com base no dispositivo.*

Os vetos presidenciais sofreram várias críticas de especialistas. Camila Asano, em reportagem sobre a questão, afirmou que desconsideraram o consenso construído entre o Congresso Nacional, os partidos políticos e a sociedade civil e atenderam demandas de setores que não participaram da construção da nova Lei. Para Asano, na época, os vetos fragilizavam princípios de direitos humanos do texto legal e clamava pela derrubada desses vetos.³⁰⁹

³⁰⁸ O conteúdo integral do artigo 118 pode ser encontrado, entre outras fontes, em VIEIRA, Jair Lot (Sup.). **Lei de Migração e Legislação Complementar**. São Paulo: Edipro, 2017. p. 52.

³⁰⁹ In MELITO, Leandro. **Especialistas Avaliam que Lei de <Migração Representa Avanço, Apesar de Vetos**. Disponível em <http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2017-05/especialistas-avaliam-que-lei-de-migracao-representa-avanco-apesar-de-vetos>. Acesso em 28/07/2018.

Vedovato³¹⁰ afirma, em relação ao veto que retirou do texto o conceito de “migrante” que existe uma larga compreensão pelo direito brasileiro em inúmeras interpretações do artigo 5º de que, onde se lê estrangeiro residente, deve se ler imigrante; ou seja, qualquer pessoa e que a igualdade não pode ser afastada pelo fato do sujeito não residir no país. Logo não tem sentido o veto e a sua justificativa. Nas suas palavras,

Quando o presidente cede a pressões dessa pauta política – que levou a manifestações na Paulista –, sendo conhecedor do que foi decidido pelo STF (não imagino que possa desconhecer), ele nega seu próprio livro e toda a história do direito constitucional brasileiro. Esse veto e o conjunto de vetos que vem depois são uma indicação de que haverá obstáculos aos direitos humanos. E os vetos vieram, espantosamente, de um professor de direito constitucional.³¹¹

Assis³¹² observa, sobre o veto à definição de “migrante”, que o texto propunha claramente a existência de direitos iguais entre nacionais e estrangeiros, retirando qualquer oposição e “o veto abre a possibilidade de restringir inclusive a noção de quem pode ser enquadrado como migrante”.³¹³

Guerra, como foi observado anteriormente, entende que, apesar do veto, que definia migrante, a nova legislação acabou por adotar no texto como um todo as figuras do migrante e do visitante de uma forma consagrada atualmente e sintonizada com os direitos humanos.³¹⁴

Assis também critica o veto à livre circulação dos povos indígenas:

Essas populações tradicionais viviam aqui antes de nós chegarmos, e têm como parte do seu modo de vida atravessar as fronteiras independentemente do estado nacional – são povos em movimento. Ao restringir essa mobilidade, a lei obriga o indígena a pedir autorização para circular no país, é um retrocesso importante.³¹⁵

³¹⁰ Luis Renato Vedovato é doutor em Direito Internacional da Faculdade de Ciências Aplicadas do Instituto de Economia da Unicamp.

³¹¹ In SUGIMOTO, Luiz. **Vetos Podem Desfigurar Lei de Migração, Alertam Especialistas**. Disponível em <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialistas>. Acesso em 28/07/2018.

³¹² Gláucia Assis é professora da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

³¹³ In SUGIMOTO, Luiz. **Vetos Podem Desfigurar Lei de Migração, Alertam Especialistas**. Disponível em <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialistas>. Acesso em 28/07/2018.

³¹⁴ GUERRA, Sidney. **A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em 06/05/2018.

³¹⁵ In SUGIMOTO, Luiz. **Vetos Podem Desfigurar Lei de Migração, Alertam Especialistas**. Disponível em <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialistas>. Acesso em 28/07/2018.

Em relação ao veto para a anistia dos migrantes que entraram no Brasil antes de 6 de julho de 2016, Gláucia Assis também é crítica:

Toda lei migratória, quando aprovada, inclui em seus dispositivos uma anistia para os migrantes que residiam aqui no momento da aplicação da lei. No caso, a anistia não foi colocada, o que demonstra por parte do atual governo, uma percepção contraditória com o próprio espírito da lei, que tem todo o seu conteúdo voltado a não discriminação, não xenofobia, pensando os migrantes como tendo direito a migrar, dentro de uma perspectiva de direitos humanos.³¹⁶

Gersztein afirma que os vetos que considera impostos pela ação do Poder Executivo e omissão do Poder Legislativo representam uma ideia de soberania nacional que entende o imigrante como um estranho e uma ameaça. Segundo Gersztein,

(...) essa visão tacanha não se respalda no direito e no dever de não ingerência em relação a outros Estados, tampouco na igualdade jurídica e na autodeterminação, que constituem pilares (atuais) do Direito das Gentes.³¹⁷

Para Gersztein, a justificativa apresentada pelo Executivo em seis das razões de veto, a discricionariedade indevida ou a possibilidade de discricionariedade, ilustram a visão acerca da soberania que foi apontada.

Diferenciar discricionariedade e arbitrariedade, segundo Gersztein, é uma lição primária em direito. Ato discricionário indevido é aquele praticado em detrimento da lei, ou seja, uma ilegalidade. Não se justifica para Gersztein, por exemplo, o veto à possibilidade de concessão de visto temporário por meio de regulamento ao parágrafo 10 do artigo 14 sob a argumentação de que regulamentar teria um potencial de gerar insegurança jurídica e impor um risco de discricionariedade indevida:

Permitir que a concessão de vistos temporários pudesse ser realizada por regulamento poderia ser simplesmente uma forma garantida pela lei – e, portanto, realizada dentro da margem de discricionariedade juridicamente assegurada – de solucionar situações urgentes nas quais pessoas em trânsito precisam entrar em território nacional.³¹⁸

³¹⁶ In SUGIMOTO, Luiz. **Vetos Podem Desfigurar Lei de Migração, Alertam Especialistas**. Disponível em <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialistas>. Acesso em 28/07/2018.

³¹⁷ GERSZTEIN, Paola. **Quando a Discricionariedade Vale Mais que o Direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração**. Disponível em <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Acesso em 28/07/2018.

³¹⁸ GERSZTEIN, Paola. **Quando a Discricionariedade Vale Mais que o Direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração**. Disponível em <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Acesso em 28/07/2018.

A previsão legal da garantia dessa possibilidade em oposição arrazoado do veto permite maior segurança jurídica e maior possibilidade de adaptação, dentro da legalidade, às novas situações. Questiona Gersztein: “O que teria sido das refugiadas e refugiados vindos da Síria que conseguiram chegar ao território brasileiro justamente em virtude de uma resolução que lhes facilitou a concessão de visto?”³¹⁹

O veto ao artigo 44 argumenta que o dispositivo “fragiliza o exercício constitucional” do poder de polícia brasileiro, por esvaziar “indevidamente a discricionariedade” para o exercício da soberania nacional. Não há, segundo Gersztein, qualquer possibilidade de um Lei fragilizar o texto constitucional, que é a fonte do ordenamento jurídico. A dispensa de visto, quando prevista em tratado ou comunicação diplomática, é manifestação soberana do Estado e não se esgota no exercício do poder de polícia.³²⁰

O veto ao artigo 55, inciso II, alínea “e”, recorre, novamente à preocupação do esvaziamento da discricionariedade do Estado, na gestão de sua política migratória. Ao preservar a discricionariedade em detrimento dos direitos humanos, esquece-se que migrar é um direito e que a política migratória deve ser construída e alicerçada em direitos humanos.³²¹

O veto aos incisos I e IV do artigo 66, para Gersztein, “talvez seja o mais apto a demonstrar a visão – ou a cegueira – do atual governo em relação à noção atual de soberania, à cidadania e à democracia”.³²² Segundo Gersztein, “são absurdos os motivos do veto” e argumenta³²³ que:

- a) A redução do prazo de residência de quatro anos para um ano para pessoas originárias de língua oficial portuguesa já é garantido pela Constituição;

³¹⁹ GERSZTEIN, Paola. **Quando a Discricionariedade Vale Mais que o Direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração**. Disponível em <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Acesso em 28/07/2018.

³²⁰ GERSZTEIN, Paola. **Quando a Discricionariedade Vale Mais que o Direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração**. Disponível em <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Acesso em 28/07/2018.

³²¹ GERSZTEIN, Paola. **Quando a Discricionariedade Vale Mais que o Direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração**. Disponível em <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Acesso em 28/07/2018.

³²² GERSZTEIN, Paola. **Quando a Discricionariedade Vale Mais que o Direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração**. Disponível em <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Acesso em 28/07/2018.

³²³ GERSZTEIN, Paola. **Quando a Discricionariedade Vale Mais que o Direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração**. Disponível em <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Acesso em 28/07/2018.

- b) A simplificação da naturalização e a consequente atribuição de direitos políticos não pode ser considerado um problema. Os direitos políticos são direitos humanos.
- c) A argumentação de que ampliar a cidadania brasileira fragiliza o processo eleitoral é uma visão autoritária. O objetivo deveria ser ampliar a participação da comunidade no processo político.
- d) A justificativa de que a ampliação da cidadania ensejaria efeitos imprevisíveis sobre a democracia caracteriza um paradoxo, a ideia de uma democracia exclusiva no mundo. Nesta democracia, a ampliação da cidadania conduziria ao “colapso”.

O veto ao artigo 116 pretende eximir o Estado na reparação de danos por expulsões arbitrárias ocorridas antes da atual Constituição. Observa Gersztein que, se houve violação, por ato estatal, ao direito de permanência ao território brasileiro, esta violação permanece em função de que o expulso somente poderá retornar ao país mediante a revogação do dispositivo legal “não é possível sequer cogitar uma eventual alegação de prescrição, visto que as consequências do ato se perpetuam a cada dia em que o retorno ao Brasil é inviabilizado”.³²⁴

O argumento do esvaziamento da discricionariedade do Estado é novamente utilizado ao veto total do texto do artigo 118 e que previa a anistia para imigrantes. O impedimento da regularização da situação imigratória pela “perda da discricionariedade” caracterizou “algo que deve ser previsto em Lei” (discricionariedade), como algo que deve ser preservado ao ponto de limitar a própria Lei.³²⁵

A utilização da palavra anistia, que é um instituto jurídico que concede perdão àqueles que cometeram crime, revela o olhar do governo sobre os imigrantes.³²⁶

Mayer, Souza e Cruz entendem que, em relação à migração, a anistia representa uma forma de regularização da situação documental dos imigrantes em situação irregular

³²⁴ GERSZTEIN, Paola. **Quando a Discricionariedade Vale Mais que o Direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração.** Disponível em <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Acesso em 28/07/2018.

³²⁵ GERSZTEIN, Paola. **Quando a Discricionariedade Vale Mais que o Direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração.** Disponível em <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Acesso em 28/07/2018.

³²⁶ GERSZTEIN, Paola. **Quando a Discricionariedade Vale Mais que o Direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração.** Disponível em <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Acesso em 28/07/2018.

no país e que receberiam autorização de residência. Segundo Mayer, Souza e Cruz, anistia é um meio de garantir que os direitos humanos dos imigrantes indocumentados sejam protegidos. Mayer, Souza e Cruz divergem da opinião de Gersztein sobre a utilização da terminologia anistia, mas são concordes ao refutar o veto ao artigo 118 da nova Lei de Migração. Para Mayer, Souza e Cruz, o veto à anistia

*(...) pode ser considerado retrocesso em termos de proteção planetária dos direitos humanos, posto que o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe que “toda pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado”.*³²⁷

³²⁷ MAYER, Amanda Cristina; SOUZA, Jeniffer Riscielly de; CRUZ, Fabrício Bittencourt da. **A Lei de Migração: o veto presidencial à anistia para imigrantes indocumentados**. Disponível em <http://sites.uepg.br/simposiocsa/docs/gt6/004.pdf>. Acesso em 28/07/2018.

4. A REGULAMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

Um longo Decreto de nº 9.199, com 319 artigos, publicado em 20 de novembro de 2017, regulamentou a nova Lei de Migração. De maneira geral, a Lei nº 13.445 foi considerada progressista pelas entidades de direitos humanos, mas os vetos presidenciais sofreram duras críticas destas mesmas entidades. Com o Decreto regulamentar não foi diferente. As organizações de defesa dos direitos dos migrantes e a Defensoria Pública da União foram algumas das entidades que reagiram contra o conteúdo do Decreto nº 9.199.

Camila Asano, coordenadora de programas da Conectas Direitos Humanos, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, afirmou:

A lei é um grande avanço e o decreto, com hierarquia inferior, não pode deturpá-la. O governo Temer não pode desconsiderar a construção do texto da lei, que se deu com ampla participação social por anos.³²⁸

Para Ricci e Silva, ao contrário do que ocorreu com a formulação da Lei, a construção do Decreto foi marcada pela falta de transparência do governo federal e do diálogo com a sociedade. Segundo Ricci e Silva,

(...) esse Decreto deturpa e contraria pontos estipulados na própria Lei, sendo considerado como uma ameaça e um retrocesso, pois retoma algumas aspirações do Estatuto do Estrangeiro.³²⁹

Delfim afirma que até a publicação do Decreto poucas foram as oportunidades abertas pelo governo para ouvir sugestões sobre o conteúdo do Decreto regulamentar. Cita uma atividade presencial do Fórum de Participação Social, em São Paulo, que produziu 68 propostas para o Decreto, a consulta pública da minuta do Decreto – feita pela internet entre os dias 1º e 13 de novembro de 2017 –, e uma audiência pública, no dia 13 de novembro, em Brasília. Relata que uma última audiência foi marcada, e realizada, no auditório da Missão Paz, em São Paulo, e que, embora tivessem confirmado,

³²⁸ MELLO, Patrícia Campos. **Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação é alvo de críticas.** Folha de São Paulo, 21/11/2017. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1936866-lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-e-alvo-de-criticas.shtml>. Acesso em 29/07/2018.

³²⁹ RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino. **Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações?** Disponível em http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_1_Ricci_Silva.pdf. Acesso em 29/07/2018.

nenhum integrante do governo federal compareceu.³³⁰ Dessa reunião resultou uma “carta aberta”, subscrita por 20 entidades, que apontou os pontos preocupantes na minuta do Decreto da nova Lei de Migração. Segundo esse documento³³¹, os pontos centrais de preocupação seriam:

- Apresenta sérias lacunas postergando, para “atos ministeriais futuros”, critérios e condições para acesso a direitos;
- Mantém possibilidades de arbitrariedades e discricionariedades ao não disciplinar e definir termos amplos previstos em lei, como “atos contrários aos princípios e objetivos constitucionais”;
- Mantém a confusão entre justiça criminal e migração quando condiciona o acesso ao direito de migrar à ausência de antecedentes penais e condenação penal, concretizando uma dupla penalização;
- Mantém a pessoa aguardando expulsão no Brasil sem a possibilidade de regularização migratória;
- A minuta contradiz a Lei, que garante a não criminalização de migrantes por sua condição migratória, e prevê a prisão de migrantes devido à sua condição migratória;
- Inclui previsão de prisão para fins administrativos, prática vedada pela Constituição Federal;
- Dificulta ou restringe as possibilidades de reunião familiar;
- Reduz de 90 para 30 dias o prazo para que o migrante se apresente à Polícia Federal após publicação no D.O.U., em vista de regularizar documentos/residência permanente;
- Não estabelece parâmetros sobre as condições, prazos e requisitos para a emissão do visto humanitário, uma vez que se trata de um dos temas mais emblemáticos do novo conjunto normativo sobre Migrações no Brasil;

³³⁰ DELFIM, Rodrigo Borges. **Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços.** Disponível em <http://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>. Acesso em 29/07/2018.

³³¹ CARTA Aberta sobre o processo de participação social na regulamentação da Lei 13.445/17 e pontos preocupantes na minuta do decreto da nova Lei de Migração. Disponível em <http://www.missaonspaz.org/single-post/2017/11/18/Carta-aberta-sobre-o-processo-de-participa%C3%A7%C3%A3o-social-na-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-da-Lei-1345517-e-pontos-preocupantes-na-minuta-do-decreto-da-nova-Lei-de-Migra%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 29/07/2018.

- Cria um sistema complexo e intrincado de tipologias de vistos e residências, atrelando o acesso a documentos às motivações, ocupações e condições limitadas e provisórias;
- Restringe a obtenção de visto de trabalho e não esclarece o que quer dizer com prioridade para "mão-de-obra estratégica", mantendo a lógica seletiva do Estatuto do Estrangeiro;
- Mantém a atual prática do uso do “protocolo” que restringe o acesso a direitos já garantidos;
- Ao detalhar apenas alguns motivos (“por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política”) que determinam a “não devolução”, reduz o conceito de refúgio, na medida em que essas não são as únicas razões que ameaçam a vida das pessoas;
- Dá poder a PF para disciplinar via portaria sobre matérias centrais (como deportação, expulsão e repatriação). A PF, no entanto, é um ente subordinado que aplica as normativas e não pode regulá-las ou ser discricionário na matéria. É aplicador da normativa e não formulador das regras;
- Não há prazos previstos para edições dos atos complementares, tampouco a previsão de participação social em suas elaborações.

Ventura³³², em entrevista à revista Carta Capital, afirma que durante o processo de regulamentação não se ouviu a sociedade. Faz críticas ao pouco tempo aberto à consulta pública e ao fato de que as contribuições apresentadas foram ignoradas. Alega que várias ilegalidades presentes no texto do regulamento foram apontadas, mas o governo federal ignorou todas as observações. Pergunta Ventura,

*Qual a razão de fazer uma consulta, então? Houve uma pressa muito grande para adotar essa regulamentação que contradiz, por exemplo, processos como da Argentina, que é um país que tem uma lei de referência em matéria de migração. Lá o processo de regulamentação durou quatro, cinco anos, o que só mostra que o nosso regulamento é antidemocrático.*³³³

³³² Deisy de Freitas Lima Ventura é professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

³³³ BASÍLIO, Ana Luiza. “Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe”, diz especialista. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em 29/07/2018.

Ventura faz duras críticas ao Decreto:

A regulamentação é um grande retrocesso. É contra a lei e fora da lei, regulamenta o que não estava previsto e inventa novas normas destrutivas dos direitos. Poucas vezes na minha carreira vi uma regulamentação tão ruim, flagrantemente ilegal. Acho que agora, infelizmente, veremos o início de uma ampla batalha judicial – a Defensoria Pública da União já tomou providências e diversas instituições sociais – para fazer com que se anule diversos dispositivos do decreto.³³⁴

Para Ventura, a regulamentação do Decreto demonstra um grave erro político e técnico, e evidencia que foi elaborado por pessoas que desconhecem o tema migratório. A utilização da referência “migrante clandestino”, claramente de conotação pejorativa e que reforça o estigma dos migrantes, já foi eliminada de todos os ordenamentos jurídicos. Ao resgatar o termo na regulamentação ao Decreto, o país produz “uma vergonha” do ponto de vista técnico e jurídico. Ao se manifestar sobre este ponto, Ventura é enfática:

O que mais me chocou foi a referência ao clandestino. Como o Estado ousa chamar um migrante de clandestino, quando a lei que esse decreto deveria regulamentar é de proteção e promoção dos direitos dos migrantes? Como pode o Estado ser autor dessa estigmatização? Nenhum ser humano é clandestino, ilegal ou irregular. Isso deixa evidente que o governo não possui cultura sobre temas migratórios, não acompanha o debate internacional e ignora o que a doutrina acumulou ao longo de décadas.³³⁵

Ramos et alii³³⁶, em artigo sobre o Regulamento da nova Lei de Migração, afirma que não pretende esgotar a listagem das deficiências do Regulamento, também critica a utilização do termo “clandestino” para se referir a uma pessoa humana. Segundo os autores, a regulamentação subtrai direitos previstos na Lei quando, por exemplo, exige autorização de residência prévia para emissão de algumas espécies de vistos temporários, e, da mesma forma, quando afirma que, para a concessão de visto temporário para fins de reunião familiar, deve-se obedecer aos termos da legislação brasileira, o que não estava previsto no texto da Lei nº 13. 445. Apontam também os casos em que o Decreto falha

³³⁴ BASÍLIO, Ana Luiza. “Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe”, diz especialista. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em 29/07/2018.

³³⁵ BASÍLIO, Ana Luiza. “Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe”, diz especialista. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em 29/07/2018.

³³⁶ André de Carvalho Ramos, Aurélio Rios, Clèmerson Clève, Deisy Ventura, João Guilherme Granja, José Luis Bolzan de Moraes, Paulo Abrão Pires Jr., Pedro B. de Abreu Dallari, Rossana Rocha Reis, Tarciso Dal Maso Jardim e Vanessa Berner.

por omissão, como a ausência de menção à Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, e quais seriam os atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição Federal capaz de justificar a denegação de visto ao imigrante. Estes são exemplos que configuram uma pequena amostra dos flagrantes erros no Regulamento. Em virtude do disposto no Art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, o Regulamento precisa ser fiel à Lei. Ao regulamentar contrariamente à Lei – *contra legem* – ou fora da Lei – *praeter legem* –, produzindo novas normas, afronta-se a ordem constitucional e permite a judicialização das questões. Este fato, por si só, pode levar a longas e extensas batalhas judiciais e grande insegurança jurídica para os imigrantes.³³⁷

O regulamento distorce os objetivos da Lei quando exige que o migrante, para se beneficiar do visto para procurar trabalho, precisa apresentar previamente o próprio contrato de trabalho. Ventura questiona “quem tem condições de migrar apresentando um contrato de trabalho?”³³⁸. Kenicke, sobre esse tema, aponta que o artigo 38, § 1º, I, exige, para que o migrante possa obter visto temporário de trabalho, mais que a própria lei. Obriga as empresas a contratarem os imigrantes antes do reconhecimento formal perante o Estado brasileiro. Primeiro é necessário consumir a relação trabalhista, para depois regularizar a situação do imigrante no país, o que é um paradoxo, segundo Kenicke.³³⁹

Em relação aos vistos, um outro retrocesso que, segundo Ventura, antecede a época da ditadura militar e retoma o Estado Novo, é o fato de que alguns vistos passam a necessitar de um deferimento prévio do Ministério do Trabalho. O Decreto posterga a regulamentação de dispositivos fundamentais como o visto para ajuda humanitária, atrasando o Brasil em temas de política migratória.³⁴⁰

A possibilidade de prisão por razões migratórias, segundo Ventura, foi vedada pela Lei de Migração, mas o regulamento, ilegalmente, reintroduziu a possibilidade de

³³⁷ RAMOS, André de Carvalho et alii. **Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem e praeter legem***. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em 05/08/2017.

³³⁸ BASÍLIO, Ana Luiza. “**Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe**”, diz especialista. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em 29/07/2018.

³³⁹ KENICKE, Pedro Henrique Galloti. **Lei de Migração e as Incertezas Jurídicas**. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/lei-de-migracao-e-as-incertezas-juridicas-cbbhdssbjy1b9aut8h8itowr>. Acesso em 29/07/2018.

³⁴⁰ BASÍLIO, Ana Luiza. “**Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe**”, diz especialista. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em 29/07/2018.

prisão para o deportado, por solicitação da Polícia Federal. Sestokas³⁴¹ afirma que isso representa uma “criminalização da migração”³⁴² e que com isso os migrantes que infringirem a lei no Brasil serão duplamente punidos por serem presos e, depois de cumprir a pena, deportados.

A introdução no regulamento³⁴³ de normas alheias à Lei, relativas à matéria sanitária, que atribuem autoridade de fronteira à aplicação de normas sanitárias não tem nada a ver com a migração. Para Ventura,

*Quando a gente tem uma emergência sanitária de qualquer tipo, as normas adotadas são aplicadas a todos os viajantes e não só aos migrantes. É também, uma norma discriminatória, que procura associar o estrangeiro a doenças, como no período ditatorial.*³⁴⁴

Kenicke aponta que um dos aspectos positivos do regulamento foi a recuperação do conceito de migrante, que foi desnecessariamente vetado pelo Presidente da República, uma vez que a designação é utilizada em todo o texto do Decreto nº 9.199/17.³⁴⁵

Outros pontos reprovados pelas organizações da sociedade civil são a não regulamentação de vistos e autorização de residência por motivos humanitários, a restrição à reunião familiar e a cobrança de taxas para solicitantes de refúgio.³⁴⁶

³⁴¹ Lucia Sestokas é pesquisadora do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, que trabalha com direitos humanos e desigualdades.

³⁴² IANDOLI, Rafael. **O que o decreto de Temer muda na lei de migração, aprovada em maio.** Disponível em <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/11/23/O-que-o-decreto-de-Temer-muda-na-lei-de-migra%C3%A7%C3%A3o-aprovada-em-maio>. Acesso em 29/07/2018.

³⁴³ Casos não previstos na Lei nº 13.445/2017 e no Decreto nº 9.199/2017 estão sendo tratados por outras normas infralegais, como por exemplo a Portaria Interministerial nº 4/2018, que regulamenta os procedimentos de concessão de residência para casos não previstos.

³⁴⁴ BASÍLIO, Ana Luiza. **“Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe”, diz especialista.** Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em 29/07/2018.

³⁴⁵ KENICKE, Pedro Henrique Galloti. **Lei de Migração e as Incertezas Jurídicas.** Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/lei-de-migracao-e-as-incertezas-juridicas-cbbhdssbjylyb9aut8h8itowr>. Acesso em 29/07/2018.

³⁴⁶ RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino. **Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações?** Disponível em http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_1_Ricci_Silva.pdf. Acesso em 29/07/2018.

5. A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: ANÁLISE CRÍTICA

De modo geral, a nova Lei de Migração foi considerada um avanço na legislação brasileira. O texto amparou-se na Constituição brasileira de 1988 e nos Tratados internacionais sobre direitos humanos subscritos pelo Brasil. A norma foi exaltada por entidades de direitos humanos por substituir o Estatuto do Estrangeiro, uma Lei da ditadura militar, considerado autoritário. As críticas iniciais surgiram nas redes sociais, por setores considerados à direita do espectro político, que apontavam como importantes problemas as ameaças de terrorismo, a porosidade das fronteiras para indígenas e a falta de capacidade orçamentaria do Estado para prover serviços públicos para imigrantes.³⁴⁷

Os vetos à Lei e a sua regulamentação, por um Decreto considerado contraditório por impor barreiras aos direitos humanos do migrante, foram amplamente criticados.

Apesar destes aspectos, Ricci e Silva consideram que a Lei nº 13.445/2017 é um avanço constitucional, precipuamente em relação à participação política dos imigrantes e no combate à xenofobia e ao tráfico humano. Os princípios e diretrizes da nova legislação ressaltam a não discriminação, a preponderância dos direitos humanos e permitem compreender a imigração dentro da legalidade e como um direito.³⁴⁸

Segundo Ricci e Silva, com a promulgação da nova Lei de Migração, o Brasil deu um passo na contramão da postura restritiva de muitos países ao redor do mundo e que têm dificultado a imigração por meio de leis, acordos e barreiras físicas. A nova Lei de Migração é um grande avanço, especialmente se cotejada com a legislação anterior.³⁴⁹

Na opinião de Guerra, a nova Lei alça o Brasil para uma posição de vanguarda na questão migratória, por deferir aos imigrantes as prerrogativas até então conferidas apenas aos nacionais. A nova Lei, ao contrário do Estatuto do Estrangeiro, trata o migrante como sujeito de direitos, e foge da perspectiva da legislação anterior, que era alicerçada no

³⁴⁷ BARBOSA, Renan. **Nova Lei de Migração Enfatiza Direitos Humanos, mas Críticos Pedem Veto.** Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/justica/nova-lei-de-migracao-enfatiza-direitos-humanos-mas-criticos-pedem-veto-73gx8w8g94mjekn4rvtz982c>. Acesso em 06/05/2018.

³⁴⁸ RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino. **Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações?** Disponível em http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_1_Ricci_Silva.pdf. Acesso em 29/07/2018.

³⁴⁹ RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino. **Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações?** Disponível em http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_1_Ricci_Silva.pdf. Acesso em 29/07/2018.

interesse socioeconômico do Brasil e do trabalhador nacional, e nas questões relativas à segurança, centralizando seus princípios na questão dos direitos humanos.³⁵⁰

O cenário internacional é preocupante e obscuro e repleto de conflitos e violações aos direitos humanos, e o Brasil, que tem a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, segundo Guerra,

*(...) concebe a nova Lei de Migração em excelente hora, plenamente em consonância com o princípio da não indiferença, que se propõe a servir como axioma para a construção de uma sociedade que seja cada vez mais justa, inclusiva e protetiva dos direitos inerentes à pessoa humana.*³⁵¹

Na questão afeta aos direitos sociais, a nova legislação, segundo Guerra, tratou da inclusão social produtiva e laboral do migrante por meio de políticas públicas, e deu a estes um acesso livre e igualitário aos bens e serviços públicos nacionais. A nova legislação adotou o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos na consulta feita pelo México em maio de 2002 e que resultou na Opinião Consultiva nº 18³⁵², de setembro de 2003, que estabeleceu que a não-discriminação é uma pedra angular da proteção dos direitos humanos, que o Estado tem o dever de respeitar o devido processo legal para os migrantes indocumentados, e que, nas relações de trabalho, independente do estado migratório, todo trabalhador tem direito a todos os direitos trabalhistas.³⁵³

Venturini e Mazzardo também são autores que compreendem a nova Lei de Migração como um novo paradigma acerca das migrações internacionais no Brasil, em função de que seus princípios e diretrizes são regidos pelos direitos humanos e rompem

³⁵⁰ GUERRA, Sidney. **A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em 06/05/2018.

³⁵¹ GUERRA, Sidney. **Alguns Aspectos sobre a Situação Jurídica do Não Nacional no Brasil: da Lei do Estrangeiro à nova Lei de Migração**. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/7105>. Acesso em 06/05/2018.

³⁵² Na Opinião Consultiva 18/2003, a CoIDH entendeu que o Estado receptor deve assegurar ao migrante, regularizado ou não, os direitos trabalhistas. Esclareceu-se que isso não acarreta a obrigação do Estado em fornecer trabalho ao migrante não documentado, mas que se este trabalha passa a ser titular de todos os direitos que a relação laboral induz. In: VERAS, Nathália Santos. **Direitos Humanos dos Migrantes na Jurisprudência Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Publicado nos Anais do I Seminário Internacional Sociedade e Fronteiras. Boa Vista, UFRR, 2012.

³⁵³ GUERRA, Sidney. **A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em 06/05/2018.

com o antigo modelo, fundado na segurança nacional, que considerava o estrangeiro uma ameaça.³⁵⁴

Amaral e Costa concordam com Venturini e Mazzardo e enaltecem o fato de que, na contramão da tendência europeia e americana de criminalizar as migrações, adotou como princípio a não criminalização da política migratória. Observam que a nova Lei não prevê a criminalização dos imigrantes³⁵⁵, mas das organizações criminosas e os indivíduos que se utilizam das migrações para a prática de crimes (Lei sobre o tráfico de pessoas – 13.344/2016) e a tipificação do crime de promoção de migração ilegal.³⁵⁶

A abertura humanitária simbolizada principalmente pela acolhida humanitária nos termos de um visto específico é considerada por Varella et alii um dos principais avanços da nova Lei. Para os autores, o novo texto legal viabiliza a liberdade e a segurança, facilita, simplifica e produz transparência, e deve contribuir para uma entrada maior de imigrantes qualificados³⁵⁷, “que podem suprir lacunas estratégicas para o desenvolvimento nacional”.³⁵⁸

A nova Lei supre uma lacuna sobre o direito dos trabalhadores imigrantes e suas famílias. Estas questões vinham navegando em mar de avanços, retrocessos e paralisias, decorrente, segundo Oliveira, dentre outros fatos, pela não assinatura da Convenção nº 97 das Nações Unidas.³⁵⁹

Ricci e Silva, entretanto, apontam que muitos problemas políticos e sociais podem dificultar a implementação integral da Lei. Embora a Lei seja claramente humanitária quanto à imigração, a maneira de a instrumentalizar ainda está indefinida. A Lei não consegue, por si só, assegurar uma política pública específica para a migração, e isto dependerá da burocracia governamental. O Brasil, embora diverso em sua formação, tem reproduzido no cotidiano uma estrutura social xenofóbica e racista. Ricci e Silva temem

³⁵⁴ VENTURINI, Andressa de Medeiros; MAZZARDO, Luciane de Freitas. **Um Novo Olhar Acerca do Direito Humano de Migrar: uma análise a partir da sanção da Lei 13.445/17**. Disponível em <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/17721>. Acesso em 05/08/2018.

³⁵⁵ Atentar para as críticas feitas à desfiguração desse dispositivo pela Regulamentação da Lei nº 13.445.

³⁵⁶ AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. **A (não) Criminalização das Migrações e Políticas Migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração**. Disponível em <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7147>. Acesso em 24/07/2018.

³⁵⁷ Ver, nesta mesma seção, as críticas feitas por Wermuth e Aguiar ao privilégio dado pela Lei aos chamados trabalhadores qualificados.

³⁵⁸ VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G., OLIVEIRA, Mariana S. C., LIGIERO, Adriana P. **O Caráter Humanista da Lei de Migrações**. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/viewFile/4682/pdf>. Acesso em 05/08/2018.

³⁵⁹ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **Nova Lei Brasileira de Migração: avanços, desafios e ameaças**. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171. Acesso em 04/08/2018.

que esse aspecto histórico e a capacitação e o desejo dos burocratas possam ser empecilhos para dar efetividade à norma legal.³⁶⁰

Autores como Wermuth e Aguiar, ao analisar a nova Lei, questionam se houve uma ruptura paradigmática ou um continuísmo travestido. Reconhecem que a nova Lei de Migração,

*(...) parte do imperativo da compatibilidade com a Constituição de 19088 e do respeito ao princípio da convencionalidade, efetivando o tratamento constitucional dos Direitos Humanos em detrimento dos ideais de “segurança nacional”.*³⁶¹

Esses inúmeros avanços em relação aos direitos humanos, quando comparados à legislação anterior, são ofuscados pelo viés burocrático e pela persistência de algum grau do ranço autoritário. Um dos pontos mais relevantes é a impossibilidade da participação política dos imigrantes nas decisões que lhes digam respeito. A efetivação dos direitos fundamentais depende de um processo contínuo de luta e reivindicação social, que “apenas são possíveis se os imigrantes tiverem o direito de reivindicá-los a todo tempo”³⁶².

O Brasil, ao não reconhecer o direito de voto dos imigrantes, o que foi reconhecido pela maioria dos países sul-americanos, fica isolado e esquece que há

*(...) limitação do exercício de direitos fundamentais continua colocando os imigrantes em posição inferior em relação aos demais cidadãos brasileiros, sendo-lhes permitido apenas trabalhar e gerar riquezas para o território nacional.*³⁶³

³⁶⁰ RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino. **Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações?** Disponível em http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_1_Ricci_Silva.pdf. Acesso em 29/07/2018.

³⁶¹ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. **Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades.** Disponível em http://culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/user/setLocale/zh_CN?source=%2Findex.php%2Frcj%2Farticle%2Fview%2F479%2F261. Acesso em 31/07/2018.

³⁶² WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. **Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades.** Disponível em http://culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/user/setLocale/zh_CN?source=%2Findex.php%2Frcj%2Farticle%2Fview%2F479%2F261. Acesso em 31/07/2018.

³⁶³ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. **Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades.** Disponível em http://culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/user/setLocale/zh_CN?source=%2Findex.php%2Frcj%2Farticle%2Fview%2F479%2F261. Acesso em 31/07/2018.

A limitação dos direitos políticos coloca o imigrante em situação de inferioridade, obrigando-o a ser “neutro, polido e reservado”, inviabilizando a igualdade pela desigualdade de direitos.³⁶⁴

Na opinião de Reis, não ter direito político e não decidir a respeito de sua própria situação é para os estrangeiros tão importante quanto a ausência do direito de residir. Segundo Reis,

*De um modo geral, independentemente de quais sejam os direitos acordados aos cidadãos, todas as democracias modernas definem a exclusão sobretudo em relação aos direitos políticos.*³⁶⁵

Ao longo da história, a participação política e a definição de quem é nacional e de quem é cidadão sempre foi muito importante, como demonstravam as disputas para fazer parte ou não da polis. Em países que se pretendem democráticos, essa questão é ainda mais importante. A exclusão dos imigrantes dos processos decisórios que afetam a sua própria situação dificulta as mudanças.³⁶⁶

Wermuth e Aguiar apontam que a falta de atribuição da questão migratória a um órgão especializado é outro problema da Lei. Não existe um órgão que formule políticas públicas, produza dados e trabalhe em conjunto com órgãos estaduais e municipais sobre o tema e as migrações permanecem sob a responsabilidade da Polícia Federal.³⁶⁷

Embora a maioria dos teóricos ressalte os avanços da nova lei migratória nas questões do trabalho, autores como Wermuth e Aguiar são críticos à nova proposta. A concessão do visto temporário de trabalho, condicionada ao interesse e ao pedido da empresa, e a dispensa do visto somente quando o imigrante comprovar titulação em ensino superior equivalente, acaba por suprimir os direitos sociais e impedir a livre circulação das pessoas. Nesse quesito, a nova Lei permanece com o mesmo propósito do revogado Estatuto do Estrangeiro, que era o de admissão de mão de obra qualificada e

³⁶⁴ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. **Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades.** Disponível em http://culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/user/setLocale/zh_CN?source=%2Findex.php%2Frcj%2Farticle%2Fview%2F479%2F261. Acesso em 31/07/2018.

³⁶⁵ REIS, Rossana Rocha. **Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais.** Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>. Acesso em 05/08/2018.

³⁶⁶ REIS, Rossana Rocha. **Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais.** Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>. Acesso em 05/08/2018.

³⁶⁷ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. **Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades.** Disponível em http://culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/user/setLocale/zh_CN?source=%2Findex.php%2Frcj%2Farticle%2Fview%2F479%2F261. Acesso em 31/07/2018.

especializada. A seletividade da política migratória, que facilita a regularidade dos estrangeiros no Brasil com certos requisitos e rechaça os indivíduos sem qualificação profissional é discriminatório. Para Wermuth e Aguiar,

(...) com a prevalência da lógica do capital e do trabalho, a imigração continua sendo analisada a partir de uma lógica utilitarista, que expõe o trabalhador imigrante e empobrecido, e destituído de direitos, à mão de obra vulnerável à exploração capitalista.³⁶⁸

A imigração é concebida como um negócio e o imigrante como mera força de trabalho, e a concessão de um mínimo indispensável para sua sobrevivência é uma espécie de compensação por ter lhe tirado, imigrante, o máximo de proveito possível.³⁶⁹

Para Wermuth e Aguiar,

As concessões de direitos, dadas em caráter muito mais simbólico do que concreto, são práticas comumente utilizadas pelo Brasil no tratamento aos imigrantes, que evidenciam uma política migratória fundamentalmente utilitarista, que concede ampla margem de discricionariedade ao aplicador da norma, viabilizando a possibilidade de espaços de exceção nos quais o imigrante é confinado, estes espaços permitem a violação, a contestação e até mesmo a suspensão do sistema de garantias característico de Estados Democráticos de Direito.³⁷⁰

Silva, ao analisar a situação jurídica do migrante laboral no Brasil à luz da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e de seus documentos, observa que a nova Lei de Migração mudou o antigo parâmetro, embasado na defesa dos interesses nacionais, para privilegiar a acolhida humanitária e o respeito aos direitos humanos do migrante, adaptando-se ao pedido proposto pela Organização Internacional do Trabalho e às propostas da Primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio³⁷¹ (Comigrar).³⁷²

³⁶⁸ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. **Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades.** Disponível em

http://culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/user/setLocale/zh_CN?source=%2Findex.php%2Frcj%2Farticle%2Fview%2F479%2F261. Acesso em 31/07/2018.

³⁶⁹ SAYAD, Abdelmalek. **A Migração ou os Paradoxos da Alteridade.** São Paulo: Edusp, 1998. p. 46-48.

³⁷⁰ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. **Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades.** Disponível em

http://culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/user/setLocale/zh_CN?source=%2Findex.php%2Frcj%2Farticle%2Fview%2F479%2F261. Acesso em 31/07/2018.

³⁷¹ A Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio foi a primeira conferência nacional a tratar do tema. Ocorreu em São Paulo, entre 30 de maio e 01 de junho de 2014.

³⁷² SILVA, Lucas Rocha. **A Situação Jurídica do Migrante Laboral no Brasil Á Luz da Organização Internacional do Trabalho e de seus Documentos.** Disponível em <http://biblioteca.unisantos.br:8181/handle/tede/4621>. Acesso em 04/08/2018.

Segundo Silva,

(...) o Brasil abarcou vários avanços significativos na instauração da nova legislação migratória para atender às normativas internacionais, todavia, ainda faltam avanços na área para a completa adequação da legislação e diminuição da vulnerabilidade do migrante, necessitando-se ratificar a convenção 143 da Organização Internacional do Trabalho e dar efetividade à nova política migratória.³⁷³

A ratificação da Convenção 143, da Organização Internacional do Trabalho, fará com que o Brasil assuma internacionalmente aquilo que assumiu internamente com a Lei nº 13.445: a não discriminação dos trabalhadores estrangeiros em relação aos trabalhadores nacionais.

Moraes é outra voz crítica a nova Lei de Migração. Afirma que, apesar das mudanças ocorridas, a admissão dos imigrantes, em função do interesse nacional, não foi totalmente superada pela nova Lei de Migração. O caráter discricionário do Estado, permitindo decisões visando o interesse nacional em detrimento dos direitos dos imigrantes, permaneceu no texto legal. Cita como exemplo,

(...) a continuidade da Polícia Federal como órgão de “controle migratório”, mantendo-se de forma equivocada o fenômeno da migração vinculado à Segurança Pública e criminalizando os sujeitos desse fenômeno.³⁷⁴

A discricionariedade indevida é evidenciada no sistema de concessão de vistos, que permite a seletividade do Estado no que se refere à entrada de imigrantes no país, estabelecendo óbices quase intransponíveis para os imigrantes que forem considerados indesejados. Em função dos interesses do Estado, os imigrantes que contribuem economicamente devem ser aceitos “mesmo que implique no declínio aos direitos humanos e os coloque em situações de vulnerabilidade social”.³⁷⁵

Para Moraes, em função do interesse econômico, é mais importante que os imigrantes sejam mantidos na clandestinidade e sem poder se manifestarem. O

³⁷³ SILVA, Lucas Rocha. **A Situação Jurídica do Migrante Laboral no Brasil à Luz da Organização Internacional do Trabalho e de seus Documentos.** Disponível em <http://biblioteca.unisantos.br:8181/handle/tede/4621>. Acesso em 04/08/2018.

³⁷⁴ MORAES, Matheus Wellington. **Entre Fronteiras e Descasos: uma análise acerca dos entraves normativos à efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante na nova Lei de Migração.** Disponível em <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/11533>. Acesso em 05/08/2018.

³⁷⁵ MORAES, Matheus Wellington. **Entre Fronteiras e Descasos: uma análise acerca dos entraves normativos à efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante na nova Lei de Migração.** Disponível em <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/11533>. Acesso em 05/08/2018.

cotidiano³⁷⁶ mostra que há uma distância considerável entre a conduta do Estado e os pequenos avanços da Lei de Migração.³⁷⁷

O Brasil vêm sendo pautado pelas agências internacionais na questão dos direitos humanos e isso tem influenciado as condutas legislativas em relação à migração. Para Moraes, entretanto, não basta as alterações legislativas para transformar as práticas, que ainda são consentâneas com a realidade do Estatuto do Estrangeiro. Mesmo a nova Lei de Migração,

*(...) em parte, corresponde a uma nova roupagem para legitimar velhas intenções, como anular categorias de imigrantes pela raça e destiná-los às situações de marginalidade e a infeliz discricionariedade indevida do Estado em detrimento do destino de vidas humanas.*³⁷⁸

Wermuth e Aguiar entendem que o Art. 4º, da Lei 13.445/2017, que relaciona o direito dos imigrantes é restritiva, e que esses direitos comparados aos dos nacionais são mínimos. Fazem coro com o sociólogo argelino Abdelmalek Sayad, no texto clássico “A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade”, onde defende que alguns direitos devem ser ofertados para maximizar certas vantagens.

Segundo Sayad, a imigração sempre ocorre, exceto em algumas situações excepcionais, na vigência de um balanço contábil, feito pelo país receptor. As vantagens de recorrer a mão de obra do imigrante e os seus custos, não entendidos apenas no sentido econômico, são sempre sopesados. Faz-se necessário maximizar as vantagens (principalmente as econômicas) da imigração e reduzir ao mínimo o custo (notadamente,

³⁷⁶ Moraes exemplifica a questão escrevendo sobre o comportamento da população em relação aos imigrantes: “No dia 2 de março de 2017, (...), ocorrera à primeira Marcha Anti-Imigração, na Avenida Paulista, capital de São Paulo. O ato organizado pelo ‘Movimento Direita São Paulo’, fora enfático contra a nova Lei de Migração, demonstrando excedida xenofobia atrelada à intolerância religiosa. Como destaca notícia publicada no portal G1, os participantes gritavam ‘contra a islamização’ e incitavam discursos de ódio contra os imigrantes, sustentando que a nova Lei de Migração é uma ameaça à Soberania Nacional. Como noticiado na matéria, o secretário-adjunto da Secretaria de Direitos Humanos, Silvio Albuquerque, vinculado ao Ministério da Justiça, considera a manifestação crime por infringir consideravelmente a dignidade humana dos imigrantes. Para ele, a liberdade de expressão dos manifestantes ultrapassou a dignidade humana, que não deve ser ferida.” In: MORAES, Matheus Wellington. **Entre Fronteiras e Descasos: uma análise acerca dos entraves normativos à efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante na nova Lei de Migração.** Disponível em <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/11533>. Acesso em 05/08/2018.

³⁷⁷ MORAES, Matheus Wellington. **Entre Fronteiras e Descasos: uma análise acerca dos entraves normativos à efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante na nova Lei de Migração.** Disponível em <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/11533>. Acesso em 05/08/2018.

³⁷⁸ MORAES, Matheus Wellington. **Entre Fronteiras e Descasos: uma análise acerca dos entraves normativos à efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante na nova Lei de Migração.** Disponível em <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/11533>. Acesso em 05/08/2018.

cultural e social) que a presença dos imigrantes impõe. É desta conta que resultam os direitos que devem ser ofertados, na sua maioria simbólicos.³⁷⁹

A (des)regulamentação da Lei nº 13.445/2017, que restringiu muitos direitos, pendeu a balança para as “vantagens” do Brasil frente aos “custos” (direitos) dos imigrantes e a Lei nº 13.445/2017, com a sua regulamentação, “antes de uma ruptura paradigmática, apresenta-se como uma mera continuidade travestida: o Estatuto do Estrangeiro e sua lógica de segurança nacional segue vivo no imaginário brasileiro”, argumentam Wermuth e Aguiar.³⁸⁰

É infrutífero normatizar o trânsito migratório e estabelecer compensações jurídicas se são infrutíferas também as tentativas de implementação de políticas públicas de integração dos migrantes. O discurso retórico de proteção integral aos direitos humanos e de desenvolvimento social tem se mostrado ineficiente na contenção das desigualdades e da violência estrutural. A ideia reducionista do tema, simbolizada pelo reducionista Decreto regulamentador, não pode prosperar. As políticas adequadas, estabelecidas nos documentos nacionais de direitos humanos, precisam ser efetivas na integração e no acolhimento dos imigrantes. Novos paradigmas de mobilidade humana, que não representem apenas regras de trânsito migratório, embasados nos direitos humanos, devem prevalecer. Este novo paradigma necessita conhecer a subjetividade dos migrantes, sem enveredar para a sua vitimização ou criminalização. Deve reconhecer os migrantes como sujeitos de direitos, reais e não apenas simbólicos. A centralidade dos direitos humanos deve preponderar

(...) de modo que os interesses dos migrantes – e não apenas os interesses do Estado e do mercado de trabalho, como historicamente se observa no Brasil – efetivamente sejam levados em consideração. Afinal, nenhum ser humano é clandestino, nenhum ser humano é ilegal, nenhum ser humano é redundante.³⁸¹

³⁷⁹ SAYAD, Abdelmalek. **A Migração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998. p. 63-67.

³⁸⁰ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. **Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades**. Disponível em http://culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/user/setLocale/zh_CN?source=%2Findex.php%2Frcj%2Farticle%2Fview%2F479%2F261. Acesso em 31/07/2018.

³⁸¹ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. **Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades**. Disponível em http://culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/user/setLocale/zh_CN?source=%2Findex.php%2Frcj%2Farticle%2Fview%2F479%2F261. Acesso em 31/07/2018.

6. A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

Ao tratar da questão dos refugiados, a nova Lei de Migração afirma que a sua edição não prejudicará a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados. Dispõe também que durante o processo de tramitação de reconhecimento da condição de apátrida incidirão todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social, afetos à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Dispõe, finalmente, que na sua aplicação devem ser observadas as disposições da Lei 9474, de 22 de julho de 1997, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio.³⁸²

Uma das críticas que se faz à Lei nº 9.474, de 1997, é que os direitos econômicos e sociais dos refugiados não estão expressos, existindo somente referências aos direitos assegurados pela Convenção de 1951. Argumenta-se também que a lei nacional dos refugiados não prevê a possibilidade do acesso ao Judiciário para a solicitação de refúgio. A justificativa da desnecessidade dessa previsão tem encontrado amparo no chamado “princípio da inafastabilidade”, constante na Constituição Federal, que prevê que qualquer demanda pode ser submetida ao Poder Judiciário.

Segundo Gama, a nova Lei de Migração, mesmo não sendo uma lei específica para refugiados, resolve essas questões, porque prevê uma série de garantias e direitos, equiparando – para estas questões – o refugiado com outras espécies de migrantes.³⁸³ Outros pontos positivos são a desburocratização da concessão dos vistos humanitários e a possibilidade de que sejam concedidos não apenas a haitianos e sírios, como previa a

³⁸² Art. 2º. Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.

Art. 26. (...)

§ 2º. Durante a tramitação do processo de reconhecimento da condição de apátrida, incidem todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social relativos à Convenção sobre o Estatuto das Apátridas de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e à Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997.

Art. 121. Na aplicação desta Lei, devem ser observadas as disposições da Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio.

³⁸³ GAMA, Stephanie. **Direito ao Refúgio no Brasil e a Nova Lei de Migração: Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: <https://www.unisanta.br/index.php/iss/article/download/999/1159>. Acesso em 15/07/2018.

legislação anterior, mas a outras pessoas em situação de risco e que chegam ao Brasil solicitando refúgio.³⁸⁴

³⁸⁴ GAMA, Stephanie. **Direito ao Refúgio no Brasil e a Nova Lei de Migração: Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em : <https://www.unisanta.br/index.php/iss/article/download/999/1159>. Acesso em 15/07/2018.

7. AS QUESTÕES MIGRATÓRIAS RECENTES NO BRASIL: OS CASOS HAITIANO E VENEZUELANO

O Haiti é um país da América Central que, historicamente, apresenta um importante fluxo migratório. Handerson propõe uma divisão desses fluxos em quatro períodos³⁸⁵ O último, que teve início em 2010, foi o principal responsável pela vinda dos haitianos para o Brasil. Neste ano, uma série de eventos catastróficos aconteceu no Haiti e agravou sobremaneira a vida da população. O terremoto, ocorrido em janeiro de 2010, matou cerca de 300.000 pessoas.

O atual fluxo migratório haitiano para o Brasil iniciou-se logo após o terremoto. É importante salientar que o Brasil, desde 2004, em função de uma crise que culminou com a renúncia do então Presidente Jean Bertrand Aristide, comandou uma força internacional da ONU, com a finalidade de assegurar “a ordem e a paz” no país.

O fluxo migratório haitiano mostrou-se tímido no ano de 2010, mas intensificou-se no final de 2011 e início de 2012, levando o Itamaraty a considerar a vinda dos haitianos a maior onda migratória do país nos últimos 100 anos.³⁸⁶ A partir de 2014, segundo um estudo da Organização Internacional para as Migrações e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos, do Mercosul, ocorreu uma mudança na característica dos migrantes, que passaram a ser formados principalmente por familiares diretos ou indiretos dos migrantes já instalados no Brasil.³⁸⁷

O trajeto dos haitianos para o Brasil é longo e difícil. Loudor faz um relato do que denomina de périplo, a partir de Tabatinga, no interior do Amazonas, onde afirma que nunca esperaria encontrar cidadãos haitianos. Entre janeiro e julho de 2011, 925 haitianos foram entrevistados pela Polícia Federal no município. Os haitianos saem de Porto Príncipe por via terrestre até a República Dominicana. Prosseguem por via aérea até

³⁸⁵ HANDERSON, Joseph. **Diásporas: as dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa**. Disponível em <https://laemiceppac.files.wordpress.com/2015/06/tese-de-joseph-handerson.pdf>. Acesso em 25/07/2018.

³⁸⁶ **VINDA de haitianos é a maior onda imigratória ao país em cem anos**. Folha de São Paulo, 12/01/2012. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/1033447-vinda-de-haitianos-e-maior-onda-imigratoria-ao-pais-em-cem-anos.shtm>. Acesso em 25/07/2018.

³⁸⁷ INSTITUTO de Políticas Públicas en Derechos Humanos – Mercosur. **Diagnóstico Regional sobre Migración Haitiana**. Disponível em <http://www.ippdh.mercosur.int/diagnostico-regional-sobre-migracion-haitiana/>. Acesso em 25/07/2018.

o Panamá ou Equador, seguindo, após, de ônibus, para a Bolívia. A partir destes países, os haitianos adentram o Brasil, caminhando pela floresta ou por viagem de barco até cidades como a exemplificada Tabatinga ou outras do norte do país, principalmente do estado do Acre.³⁸⁸

A chegada dos haitianos a Tabatinga, por uma rota complexa, colocou o Brasil nas rotas migratórias globalizadas. A indefinição inicial da questão legal dos haitianos, que não eram refugiados nem imigrantes, pela existência de uma Lei de refúgio moderna, mas inaplicável, e uma Lei de Migração restritiva e ultrapassada, segundo Dias e Sprandel, levou a uma complexa invisibilidade política dos haitianos. Para Dias e Sprandel,

(...) a chegada dos haitianos surgiu como um fato singular, atrapalhando os mecanismos orçamentários e de governança, desafiando os dispositivos de assistência e trazendo questões infortáveis sobre a oportunidade política de “cuidar dos outros” em um contexto de competição generalizada pelos recursos do Estado. Por esses motivos, Tabatinga funcionou tacitamente como espaço de contenção.³⁸⁹

Para Araújo,

A conjugação de diversos fatores político, sociais, econômicos e culturais levou à criação de redes migratórias em novos países, sendo que o Brasil passou a figurar desde 2010 como o principal destino sul-americano de imigrantes haitianos. A ausência de redes com o Brasil fez com que os pioneiros enfrentassem um processo migratório dramático, desde as rotas estabelecidas, até o acolhimento final.³⁹⁰

Segundo Araújo, embora existam redes estabelecidas para países desenvolvidos como o Canadá, a França e Estados Unidos, os haitianos optaram por migrar para países em desenvolvimento como o Brasil e o Chile, principalmente pela maior facilidade de entrada. É fato notório que os países ricos têm dificultado, em função do perfil, o acesso ao seu território.

³⁸⁸ LOUIDOR, Wooldy Edson. **Os Haitianos em Tabatinga: relato de uma peregrinação**. Disponível em <http://pereareliencssp.blogspot.com/2011/08/os-haitianos-em-tabatinga-relato-de-uma.html>. Acesso em 25/07/2018.

³⁸⁹ DIAS, Guilherme Mansur; SPRANDEL, Marcia Anita. **Reflexões sobre Políticas para Migrações e Tráfico de Pessoas no Brasil**. Disponível em <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/277>. Acesso em 05/08/2018.

³⁹⁰ ARAÚJO, Adriano Alves de Aquino. **O Fluxo Migratório Haitiano para o Brasil e o Chile: apontamentos**. In PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 88.

Os haitianos, inicialmente, solicitaram refúgio com base na legislação brasileira e no direito internacional de refugiados. O Conselho Nacional de Refugiados (CONARE) entendeu que o motivo da solicitação, deslocamento por desastre natural e por questões econômicas e sociais, não se adequava às hipóteses de perseguição previstas na legislação. O CONARE encaminhou o caso ao Conselho Nacional de Migração, que concedeu o visto humanitário de residência aos haitianos, permitindo trabalhar e estudar no Brasil.³⁹¹

Com a emissão do visto é possível obter o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). A permanência em território nacional, a partir da emissão do documento, é condicionada a um prazo de cinco anos, no qual se deve comprovar a residência e a situação de emprego às autoridades brasileiras.

Delgado considerou a interpretação que forneceu esse visto humanitário aos haitianos conservadora, porque “não permitiu reconhecer aos haitianos o status de refugiados, contrariando o art. 1º, III, que trouxe a definição ampliada de refugiados, uma das inovações da Lei nº 9.474/97”.³⁹²

Para Delgado,

*É paradoxal não reconhecer o instituto do refúgio com fundamento em violações de direitos humanos a nacionais de um país que se encontra oficialmente sob a intervenção humanitária da ONU sob o argumento de segurança humana, com missão de paz comandada pelo Brasil.*³⁹³

Delgado considera equivocado a concepção do CONARE de que o inciso III, da Lei nº 9.474/97, é independente do requisito de fundado temor de perseguição, não caracterizado para os haitianos que migraram para o Brasil a partir de 2010. A Lei nº 9.474/97 não prevê a necessidade “do fundado temor” para caracterizar a situação de refúgio. A interpretação do CONARE partiu de um conceito obsoleto para qualificar

³⁹¹ Este tipo de visto representou na época uma grande inovação por não haver até então casos similares para migrantes oriundos de outros países. A nova Lei de Migração prevê no Art. 14 a possibilidade de um visto temporário para acolhida humanitária.

³⁹² DELGADO, Ana Paula Teixeira. **A Tutela dos Migrantes Haitianos no Brasil: em busca de novas alternativas às políticas migratórias**. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 214.

³⁹³ DELGADO, Ana Paula Teixeira. **A Tutela dos Migrantes Haitianos no Brasil: em busca de novas alternativas às políticas migratórias**. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 214.

refugiados e contraria a Lei nº 9.474/97. Este entendimento, uma visão conservadora e ortodoxa sobre os deslocamentos forçados, ignora princípios constitucionais como o da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da tolerância, que devem permear o instituto do refúgio.³⁹⁴

O não reconhecimento da condição de refugiado dos haitianos fragilizou o instituto do refúgio no Brasil e evidenciou grave lacuna legal, e segundo Delgado “traduz o amadorismo das instituições públicas no que toca ao desenvolvimento responsável de políticas de imigração”³⁹⁵.

A Venezuela vem atravessando uma crise política e econômica de grandes proporções. A queda do preço dos barris de petróleo, em meados de 2014, foi um dos fatores que acentuou esse problema. Houve um grande desestímulo industrial e um acentuado aumento no desemprego. A política do governo venezuelano acarretou uma escassez dos bens de consumo básicos, de comida e de material médico. Esses fatores, entre outros, incluindo a derrota nas eleições parlamentares de Nicolás Maduro em 2015, levaram à intensificação do fluxo migratório venezuelano tanto para países fronteiriços como para Estados Unidos.³⁹⁶

O Brasil é um dos destinos preferenciais da migração venezuelana³⁹⁷, com a maioria dos imigrantes utilizando uma rota de entrada em Pacaraima, no nordeste do estado de Roraima, um município situado a 200 km da capital do estado.

³⁹⁴ DELGADO, Ana Paula Teixeira. **A Tutela dos Migrantes Haitianos no Brasil: em busca de novas alternativas às políticas migratórias**. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 214.

³⁹⁵ DELGADO, Ana Paula Teixeira. **A Tutela dos Migrantes Haitianos no Brasil: em busca de novas alternativas às políticas migratórias**. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 215.

³⁹⁶ GARCIA, Maria; AMORIM, Tiago Scher Soares de. **Crise e Fluxo Migratório: o recente deslocamento de venezuelanos ao Brasil (2016-2017) e as formas de proteção jurídica aos migrantes**. Disponível em http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1508076681_ARQUIVO_ArtigoVersaoFinal.pdf. Acesso em 28/07/2018.

³⁹⁷ De acordo com informações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 2016, 27 mil venezuelanos entraram em outro país solicitando refúgio. Em 2017 até julho, foram 50 mil. O Brasil é o segundo principal país de destino desses solicitantes em 2017, com um número aproximado de 12,9 mil solicitantes. (GARCIA, Maria; AMORIM, Tiago Scher Soares de. **Crise e Fluxo Migratório: o recente deslocamento de venezuelanos ao Brasil (2016-2017) e as formas de proteção jurídica aos migrantes**. Disponível em http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1508076681_ARQUIVO_ArtigoVersaoFinal.pdf. Acesso em 28/07/2018).

O fluxo migratório, desde 1970 até alguns anos atrás consistia preferencialmente de brasileiros indo para a Venezuela. A inversão recente do cenário acarretou uma entrada sem precedentes de Venezuelanos no Brasil, gerando, segundo a Organização Internacional de Migrações, um desafio migratório que se equipara ao do Mediterrâneo.³⁹⁸

Um fator de preocupação crescente em Roraima é o surgimento de conflitos sociais envolvendo disputas por emprego e vagas no sistema público de saúde e educação, além de conflitos envolvendo questões afetas a direitos humanos, como discriminação e xenofobia.³⁹⁹ Notícias sobre esses problemas estão se tornando frequentes na mídia nacional. Em fevereiro de 2018 aconteceram dois ataques a venezuelanos: um incêndio criminoso em local onde viviam 31 pessoas e uma bomba lançada na casa de uma família.

Pereira observa que, com a universalização da Internet e das redes sociais, tem-se acentuado os episódios de racismo “on line”. As manifestações nos aplicativos de comunicação contra os venezuelanos demonstram que o brasileiro, mesmo considerado um povo acolhedor e receptivo, apresenta muitos focos de xenofobia e demonstram muita intolerância contra os imigrantes que estão em situação de vulnerabilidade e sofrendo por terem abandonado seu país e estar vivendo em terra estranha.⁴⁰⁰

O perfil da população venezuelana não-indígena que cruza a fronteira apresenta bom nível de escolaridade superior à média da população local⁴⁰¹. Cerca de 78% possui nível médio completo e 32% tem superior completo ou pós-graduação⁴⁰², e segundo

³⁹⁸ DESAFIO Migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil. Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análises Políticas Públicas. Disponível em <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2018/03/Desafio-migrato%CC%81rio-Roraima-policy-paper.pdf>. Acesso em 28/07/2018.

³⁹⁹ “Estão vindo também assassinos, bandidos, etc.”, “Fora venezuelanos”. “Raça ruim”, “Vamos tacar fogo neles aqui em Boa Vista”. Essas são algumas das frases escritas por cidadãos brasileiros em comentários publicados em sites de notícias da imprensa local sobre a imigração de venezuelanos. Os xingamentos expõem uma grande onda de xenofobia em Roraima. ROCHA, Eliane. **Migrante Cidadão: violência expõe a xenofobia em Roraima**. Disponível em <http://amazoniareal.com.br/migrante-cidadao-violencia-expoe-a-xenofobia-em-roraima/>. Acesso em 28/07/2018.

⁴⁰⁰ PEREIRA, André Paulo dos Santos. **A Imigração Venezuelana para o Brasil e o Desafio de Combate à Xenofobia**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-abr-09/imigracao-venezuelana-desafio-combate-xenofobia>. Acesso em 28/07/2018.

⁴⁰¹ Para ver de forma mais completa dados sobre o perfil dos migrantes venezuelanos, ver SIMÕES, Gustavo da Frota (Org.). **Perfil Sociodemográfico e laboral da Imigração Venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, 2017.

⁴⁰² Um dos principais gargalos para a alocação satisfatória dos migrantes no mercado de trabalho é a revalidação dos diplomas. DESAFIO Migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil. Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análises Políticas Públicas. Disponível em <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2018/03/Desafio-migrato%CC%81rio-Roraima-policy-paper.pdf>. Acesso em 28/07/2018.

dados da Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), 60% estavam empregados em 2017 em alguma atividade remunerada. Estes dados, segundo FGV/DAPP, mostram que “apesar de subvalorizada profissionalmente, é uma imigração que traz benefícios para o Brasil”.⁴⁰³

Em relação ao governo federal, o debate sobre o tema surgiu na VII Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), em setembro de 2016. O tema tem sido acompanhado de perto com a criação de um grupo de trabalho intitulado “Análises dos Novos Fluxos Migratórios no Brasil”, que editou uma Resolução Normativa, nº 126⁴⁰⁴, que trata dos venezuelanos e também decidiu por uma visita técnica do CNIg ao local e que resultou na publicação do documento denominado “Resumo Executivo do Perfil Sociodemográfico e Laboral dos Imigrantes Venezuelanos”.

O agravamento da situação em Roraima vem sendo discutido no grupo de trabalho do CNIg, que ainda não conseguiu definir uma estratégia de inserção desses imigrantes, como foi feito com os haitianos, que ao receberem o visto humanitário eram inscritos imediatamente no Sistema Nacional de Emprego (SINE), proporcionando uma melhor distribuição desta população no mercado de trabalho do país.

Com a falta de uma política de gerenciamento das migrações e do refúgio no Brasil, o que tem sido realizado são missões de apoio ao estado de Roraima na distribuição de bens de primeira necessidade, alimentos e remédios através de uma articulação das várias esferas de governo e de organizações não-governamentais. Esta atuação tem sido criticada.⁴⁰⁵

Para a Diretoria de Análises de Políticas Públicas, da Fundação Getúlio Vargas, o fenômeno migratório venezuelano no Brasil é comparável, e talvez muito mais complexo do que o da vinda dos haitianos, e exige respostas rápidas. Na época, ainda sob vigência do restritivo Estatuto do Estrangeiro, ocorreu uma situação de limbo para os migrantes,

⁴⁰³ DESAFIO Migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil. Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análises Políticas Públicas. Disponível em <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2018/03/Desafio-migrato%CC%81rio-Roraima-policy-paper.pdf>. Acesso em 28/07/2018.

⁴⁰⁴ O caput do Art. 1º da Resolução Normativa do CNIg dispõe que: poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>. Acesso em 28/07/2018.

⁴⁰⁵ DESAFIO Migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil. Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análises Políticas Públicas. Disponível em <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2018/03/Desafio-migrato%CC%81rio-Roraima-policy-paper.pdf>. Acesso em 28/07/2018.

que somente foi resolvida com a instituição da Resolução Normativa nº 97/2012, que ofereceu aos haitianos a possibilidade de um visto permanente. Atualmente, a nova Lei de Migração permite mais espaço para a acolhida humanitária. Acontece que os dispositivos que tratam do tema ainda não foram devidamente regulamentados e a responsabilidade pode cair outra vez sobre o Conselho Nacional de Imigração.

Segundo o documento da DAPP/FGV não está clara a capacidade do Brasil de enfrentar esse desafio. Faz-se necessário uma ampla articulação com o setor privado e necessidade de uma força-tarefa emergencial, envolvendo os vários órgãos governamentais responsáveis:

Em conjunto, poderiam ser formuladas as necessárias políticas de migração humanitária, familiar e, por demanda, laboral, bem como os respectivos programas, como exemplificam os adotados em outros países, para a atração de empreendedores, a migração familiar para trabalhadores qualificados, o portal com lista de ocupações demandadas, a linha direta com informações para viver e trabalhar no país, os incentivos para cursos de idiomas, e projetos-piloto para integração de migrantes humanitários, entre outras.⁴⁰⁶

A questão dos refugiados no estado de Roraima provocou uma briga entre os governos municipal, estadual e federal. Os líderes locais pedem o fechamento da fronteira, ao passo que a Presidência da República afirma que o Brasil não virará as costas para seus vizinhos.⁴⁰⁷ O governo federal passou a intensificar as suas ações e a fornecer

⁴⁰⁶ DESAFIO Migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil. Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análises Políticas Públicas. Disponível em <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2018/03/Desafio-migrato%CC%81rio-Roraima-policy-paper.pdf>. Acesso em 28/07/2018.

⁴⁰⁷ A edição de um Decreto da Governadora de Roraima, Suely Campos, limitando e dificultando o acesso dos venezuelanos ao serviço público levou a uma inusitada decisão do juiz federal Helder Girão Barreto, da Primeira Vara Federal do Estado, no dia 05 de agosto de 2018, que suspendia a entrada no Brasil dos venezuelanos. A decisão foi suspensa pelo Primeiro Tribunal Regional Federal. Ressalte-se que a governadora também havia solicitado ao STF o fechamento da fronteira entre o Brasil e a Venezuela, o que foi denegado pela Ministra Rosa Weber, que alegou que fechar as fronteiras é inconstitucional e viola os tratados internacionais assinados pelo Brasil. A ONU elogiou a posição do STF. Para maiores informações sobre o tema, ver, entre outras matérias jornalísticas: JUIZ veta entrada de venezuelanos na fronteira com o Brasil em Roraima. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/juiz-veta-entrada-de-venezuelanos-na-fronteira-com-o-brasil-em-roraima.shtml>. Acesso em 11/08/2018; GOVERNO repudia fechamento da fronteira para venezuelanos em Roraima. Disponível em <https://www.folhape.com.br/noticias/noticias/brasil/2018/08/06/NWS,77139,70,450,NOTICIAS,2190-GOVERNO-REPUDIA-FECHAMENTO-FRONTIEIRA-PARA-VENEZUELANOS-RORAIMA.aspx>. Acesso em 11/08/2018; FERNANDES, Talita; URIBE, Gustavo. **Roraima pede ao STF fechamento temporário de fronteira com Venezuela**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/04/roraima-quer-entrar-com-acao-no-stf-para-fechar-fronteira-com-venezuela.shtml>. Acesso em 11/08/2018; COELHO, Gabriela. **Rosa Weber proíbe fechamento da fronteira do Brasil com a Venezuela**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-ago-06/rosa-weber-proibe-fechamento-fronteira-brasil-venezuela>. Acesso em 11/08/2018; SPINDLER, William. **ONU elogia posição do STF de negar fechamento de fronteira a venezuelanos em RR**. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas->

recursos, e editou a medida provisória nº 820, que foi convertida na Lei nº 13.684/2018, com o crédito extraordinário de 190 milhões de reais. A Lei nº 13.684/2018 dispõe sobre as medidas de assistência emergencial para o acolhimento às pessoas em situação de vulnerabilidade⁴⁰⁸ decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, além de outras providências. O dispositivo legal, embora tenha tido a sua edição estimulada pela questão venezuelana, é abrangente e compreende todas as pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório por crise humanitária.

Além de reforçar que os acordos internacionais e as leis nº 9.474/1997 e a nº 13.445/2017 devem ser observadas, a Lei nº 13.684/2018 dispõe, no caput do art. 11, que

A União deverá prestar cooperação humanitária, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, a fim de apoiar países ou populações que se encontrem em estado de conflito armado, de desastre natural, de calamidade pública, de insegurança alimentar e nutricional ou em outra situação de emergência ou de vulnerabilidade, inclusive grave ameaça à vida, à saúde e aos direitos humanos ou humanitários de sua população.

Segundo a Lei nº 13.684/2018, as medidas de assistência emergencial visam a ampliação das políticas públicas de acolhimento aos migrantes em situação de vulnerabilidade. São citadas: a proteção social; a atenção à saúde; a oferta de atividades educacionais; a formação e qualificação profissional; a garantia dos direitos humanos; a proteção dos direitos das mulheres, das crianças, dos adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência, da população indígena, das comunidades tradicionais atingidas e de outros grupos sociais vulneráveis; a oferta de infraestrutura e saneamento; a segurança pública e o fortalecimento do controle de fronteiras; a logística e distribuição de insumos; e a mobilidade, contemplados a distribuição e a interiorização no território nacional, o repatriamento e o reassentamento das pessoas mencionadas no caput deste artigo.

noticias/2018/08/07/onu-elogia-posicao-do-stf-de-negar-fechamento-de-fronteira-a-venezuelanos-em-rr.htm. Acesso em 11/08/2018.

⁴⁰⁸ O art. 3º assim dispõe: Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – situação de vulnerabilidade: condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária;
 II – proteção social: conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e remediar situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal que impliquem violação dos direitos humanos; e
 III – crise humanitária: situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional.

Parágrafo único: A situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, será reconhecida por ato do Presidente da República.

Segundo Charleaux, são três as principais diferenças entre a migração de haitianos e venezuelanos no Brasil.⁴⁰⁹

- a) Interiorização. Os haitianos entram no Brasil, principalmente pelo Acre e rapidamente se deslocam para outros locais em busca de emprego e renda. Os venezuelanos entram preferencialmente por Roraima e preferem ficar no estado, pois possuem esperança de regressar rapidamente ao seu país. Muitos migrantes venezuelanos utilizam o Brasil apenas como ponto de abastecimento para os produtos que faltam em seu país.
- b) Mulheres. Segundo dados da Pastoral do Migrante, no caso da migração haitiana, o número de mulheres é bem menor do que o de homens (dados de 2014 mostram que apenas 7% dos migrantes são mulheres). No caso venezuelano, a proporção de mulheres é bem maior (37% do total. Dados de 2014). Um dos fatores apontados e que justificam essa diferença é o fato de a rota venezuelana ser muito mais direta e segura para uma viagem em família.
- c) Resposta do governo. A resposta do governo brasileiro à migração haitiana foi considerada lenta e desorganizada pelas entidades de direitos humanos. No caso haitiano, houve a necessidade de um improviso legal para criar um visto humanitário. A migração venezuelana está ocorrendo na vigência da nova Lei de Migração e a resposta governamental é mais adequada e organizada.

⁴⁰⁹ CHARLEAUX, João Paulo. **Três Diferenças entre as Migrações Haitiana e Venezuelana no Brasil.** Disponível em <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/03/13/3-diferen%C3%A7as-entre-as-migra%C3%A7%C3%B5es-haitiana-e-venezuelana-no-Brasil>. Acesso em 25/07/2018.

CONCLUSÃO

A migração é um fenômeno histórico e sociológico que vem mudando ao longo do tempo. O processo migratório contemporâneo iniciou com a descolonização da África e da Ásia no século XX e sofreu grande impacto das duas Guerras Mundiais. Fenômenos contemporâneos como a globalização, a denominada guerra ao terror, iniciada em 2001, conflitos regionais e catástrofes naturais, que tem levado ao deslocamento de pessoas, são novos ingredientes que tornam mais complexa a questão atualmente.

A categorização do “estrangeiro” como inferior, pelo simples fato de ele ser um estranho, vêm de épocas remotas. A intensificação do debate sobre a questão migratória na academia e nos meios de comunicação, a participação crescente de organizações não governamentais e o surgimento de novas legislações, nacionais e internacionais, não parece suficiente para modificar essa compreensão.

O debate sobre o tema da circulação internacional de pessoas na ordem jurídica, principalmente sobre a questão afeta aos direitos humanos, é relativamente recente e incrementou-se após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Existe um descompasso, no Direito Internacional, entre o direito de emigrar e de imigrar. O direito de emigrar encontra previsão nos mais diversos tratados e declarações de direitos humanos. O direito de imigrar encontra um número mais limitado de instrumentos jurídicos no âmbito internacional, ficando sujeito fundamentalmente à soberania estatal. De forma geral, a questão da migração, apesar da pluralidade de tratados internacionais, continua a ser regulamentada basicamente pelos Estados nacionais, sendo tratada na maior parte dos países como um problema de segurança pública e uma questão de polícia.

O grande desafio atual está na inclusão de uma perspectiva de direitos humanos no debate e na prática da questão migratória.

A preocupação com os direitos humanos, embora existente historicamente, também se acentuou com o final da II Grande Guerra e a criação da ONU. A segunda metade do século XX e o início do século XXI têm sido marcados por uma busca da universalização desses direitos humanos. A universalização parte do pressuposto que os sujeitos são portadores de direitos universais, pelo fato de serem humanos, independentes do Estado ou da lei nacional a que estejam submetidos. Com os avanços e retrocessos naturais, é fácil perceber que a doutrina dos direitos humanos ganhou protagonismo na sociedade contemporânea. Direitos afetos à religião, reprodução, gênero, diversidade

sexual e dos portadores de deficiência, para exemplificar, estão cada vez mais reconhecidos. Entre esses “novos” direitos humanos encontra-se o do migrante, apontado por alguns como a principal fronteira da doutrina dos direitos humanos atualmente.

O direito internacional tradicionalmente reforça a autonomia dos Estados e fragiliza o indivíduo, e isto representa uma das maiores dificuldades que a política e os teóricos enfrentam para trabalhar os problemas dos fluxos migratórios contemporâneos. Os governos, de maneira geral, vêm as migrações como fatores de desestabilização e os migrantes são estigmatizados como responsáveis pelas crises sociais dos países de chegada. Neste emaranhado do tema migratório, além das questões socioeconômicas e de segurança nacional, encontram-se também componentes de racismo, xenofobia e o “medo” de ameaças terroristas, principalmente “de pessoas de pele escura, muçulmanas e feição árabe”.

Entre os instrumentos internacionais que caminharam no sentido de fortalecer o direito à migração e os direitos humanos do migrante destacam-se as convenções internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que procuram diminuir a diferença de tratamento entre o direito ao trabalho dos migrantes e nacionais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Internacional sobre a proteção de todos os trabalhadores migrantes e dos membros de suas famílias, O Estatuto dos Refugiados e o novel, ainda em formação, Pacto Global para a Migração, são documentos da ONU que procuram trabalhar a questão dos migrantes em uma perspectiva de direitos humanos.

O Brasil, considerado historicamente um país receptor de migrantes, vem debatendo a questão migratória de forma mais intensa nas últimas duas décadas, principalmente a partir da chegada de refugiados migrantes que, tradicionalmente, não imigravam para o país. Entre estes, destacam-se os haitianos e venezuelanos.

A legislação brasileira sobre o tema sofreu alterações ao longo da história e em decorrência de questões circunstanciais. Em relação aos refugiados, o Brasil editou, em 1997, a Lei nº 9.474, considerada avançada para o tema. Sobre os migrantes de maneira geral, entre 1980 e a publicação da nova Lei de Migração, em 2017, o assunto foi tratado pela Lei nº 6.815/80, denominada Estatuto do Estrangeiro.

Uma das características marcantes deste Estatuto, editado durante o regime militar, era a preocupação com o interesse e a segurança nacional. O texto era expresso ao determinar que a sua aplicação deveria atender precipuamente os interesses políticos, socioeconômicos, culturais do Brasil e a segurança nacional. Apresentava também muitos

conceitos jurídicos indeterminados, o que possibilitou ao longo do tempo decisões que deturpavam o conceito da própria lei.

Em 1988, o Brasil teve promulgada uma nova Constituição, marcada por um regime democrático e pela prevalência absoluta dos direitos fundamentais. Fazia-se necessário a adaptação dos textos infraconstitucionais à nova Constituição vigente. Impulsionados por isso e pelo crescente movimento internacional de alguns setores na defesa dos direitos humanos das migrantes e pela situação criada pela chegada de novos imigrantes no Brasil, setores da sociedade brasileira, principalmente organizações não governamentais, pressionaram o Congresso para a aprovação de uma nova Lei que fosse centrada em uma perspectiva de direitos humanos e não de segurança nacional. Em 04 de maio de 2017 foi sancionada a Lei nº 13.445, que foi denominada nova Lei de Migração.

A Lei entrou em vigor no dia 21 de novembro de 2017, com a finalidade de substituir o Estatuto do Estrangeiro e dar uma nova roupagem no país na questão migratória.

A nova Lei, logo após a sua sanção, recebeu críticas negativas dos setores conservadores da sociedade, que alegavam temor de uma entrada massiva de estrangeiros – que denominavam de terroristas, comunistas e traficantes – e elogios da maioria dos setores ligados à proteção dos direitos humanos, que entenderam o novo documento legal como de vanguarda em relação ao tema.

A Lei nº 13.445 enfatiza a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos e repudia toda e qualquer forma de discriminação, e aponta como princípios e diretrizes a acolhida humanitária, garantia de reunião familiar, a não criminalização da migração e a inclusão social e laboral. Também prevê o acesso igualitário e livre dos imigrantes aos serviços, benefícios e programas sociais. De forma geral, o novo texto caminha no sentido de tratar o imigrante como sujeito de direitos, dando-lhe igualdade com os nacionais.

O veto de trinta e um trechos do texto legal e a regulamentação da Lei pelo Presidente da República não tiveram a mesma acolhida que o texto-base da Lei pelos setores ligados aos direitos humanos. Segundo os especialistas, houve uma desconsideração com o consenso que fora construído na elaboração da Lei. Os vetos e o Decreto atenderam setores que participaram do consenso. Segundo a crítica, muitos dos vetos restringiram os avanços da Lei nº 13.445 e o Decreto foi considerado restritivo e contraditório por impor barreiras aos direitos humanos dos imigrantes.

Apesar dos aspectos negativos criados pela regulamentação e pelos vetos, na nova Lei de Migração, ela é considerada como um avanço constitucional em relação à política

migratória brasileira e ao combate à xenofobia e ao tráfico humano. As diretrizes e os princípios da nova Lei ressaltam a preponderância dos direitos humanos e a não discriminação, e abrem caminho para a compreensão da imigração como um direito. O cotejamento da nova Lei com a legislação anterior permite a percepção destes avanços. O novo paradigma acerca das migrações no Brasil é regido pelos direitos humanos e rompe com o antigo modelo, que era calcado na segurança nacional. A abertura humanitária, simbolizada pela previsão de um visto específico para a acolhida humanitária, é uma das representações do novo modelo.

A percepção de que a nova Lei representa um novo paradigma, fundamentado nos direitos humanos, não é consensual. Alguns autores entendem que os avanços em relação à legislação anterior são ofuscados pelo viés burocrático e pela persistência de algum grau do ranço autoritário. Um dos pontos controversos é o da participação política dos imigrantes. A limitação dos direitos políticos inferioriza o imigrante e inviabiliza a igualdade.

A maneira com que o Brasil tratou as questões migratórias recentes, envolvendo principalmente os haitianos e venezuelanos, pode servir para análise e compreensão do problema. A migração haitiana aconteceu na vigência do Estatuto do Estrangeiro. A resposta do governo brasileiro foi considerada lenta e desorganizada pelas entidades de direitos humanos. A improvisação levou à criação de um visto humanitário, que foi incorporado pela nova Lei de Migração. A migração venezuelana está ocorrendo na vigência da nova Lei. A resposta brasileira, embora pareça mais organizada, está longe de ser a adequada. O cotidiano de informações, envolvendo a situação prática dos imigrantes e o conflito das decisões judiciais, demonstra a distância entre o texto legal e a efetiva política governamental.

O Brasil, ao adotar a Nova Lei de Migração, não só alterou o paradigma interno, passando de uma perspectiva migratória guiada pela segurança nacional para uma perspectiva guiada pelos direitos humanos, como foi além de suas obrigações internacionais. Apesar de não haver ratificado a Convenção nº 143, da OIT, ou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, o Brasil equiparou o migrante ao nacional (excetuando-se as previsões constitucionais) e garantiu uma série de direitos aos migrantes indocumentados. Dessa forma, a ratificação desses dois instrumentos que, apesar do Brasil haver indicado sua intenção de fazê-lo, não tem perspectiva de ocorrer

no futuro próximo, criaria uma correspondência entre as obrigações internas e externas do país em matéria migratória.

A Lei n ° 13.445, nova Lei de Migração, trouxe avanços nos direitos humanos, mas, como qualquer Lei, não é capaz de modificar a cultura de um povo. O Brasil, falado e decantado como um país de imigrantes, parece estar longe de saber recebê-los bem. A nova Lei só não basta, mas pode ser um ponto de partida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Fernando Barcellos. **Teoria Geral dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1996.
- ALVES, Cleber Francisco. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana: o enfoque da doutrina social da igreja**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- AMADO, Talita Dartibale. **A Condição Jurídica do Trabalhador Migrante no Âmbito Normativo Internacional**. In: FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2017.
- AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. **A (não) Criminalização das Migrações e Políticas Migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à Nova Lei de Migração**. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7147/4340>. Acesso em 24/07/2018.
- ARAÚJO, Adriano Alves de Aquino. **O Fluxo Migratório Haitiano para o Brasil e o Chile: apontamentos**. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017.
- ASANO, Camila Lisa; TIMO, Pétalla Brandão. **A Nova Lei de Migração e os Direitos Humanos**. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>. Acesso em 06/05/2018.
- BARBOSA, Renan. **Nova Lei de Migração Enfatiza Direitos Humanos, mas Críticos Pedem Veto**. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/justica/nova-lei-de-migracao-enfatiza-direitos-humanos-mas-criticos-pedem-veto-73gx8w8g94mjekn4rvtz982c>. Acesso em 06/05/2018.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR / Ministério da Justiça, 2010.
- BARROSO, Darlan. **Direito Internacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Razoabilidade e Isonomia no Direito Brasileiro**. In: VIANA, Marcio Tulio; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. **Discriminações: estudos**. São Paulo: LTr, 2000.

BASÍLIO, Ana Luiza. “**Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe**”, diz **especialista**. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em 29/07/2018.

BATISTA, Vanessa Oliveira. *O Fluxo Migratório Mundial e o Paradigma Contemporâneo de Segurança Migratória*. **Revista Versus**. Rio de Janeiro: UFRJ, novembro de 2009. Ano I, nº 3, p. 68.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BÓGUS, Lucia Maria M; FABIANO, Maria Lucia Alves. **O Brasil Como Destino das Migrações Internacionais Recentes: novas relações, possibilidades e desafios**. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/29806>. Acesso em 01/07/2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Aspectos da Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. 2. ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1996.

CARTA Aberta sobre o processo de participação social na regulamentação da Lei 13.445/17 e pontos preocupantes na minuta do decreto da nova Lei de Migração. Disponível em <http://www.missaonspaz.org/single-post/2017/11/18/Carta-aberta-sobre-o-processo-de-participa%C3%A7%C3%A3o-social-na-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-da-Lei-1345517-e-pontos-preocupantes-na-minuta-do-decreto-da-nova-Lei-de-Migra%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 29/07/2018.

CASTLES S.; MILLER, M. J. **The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World**. 4. ed. New York/London: Guildford Press, 2009.

CASTRO, Mary Garcia. **Migrações Internacionais e Políticas: algumas experiências internacionais**. In: CASTRO, Mary Garcia (Coord.). **Migrações Internacionais: contribuições para políticas**. Brasília: CNPD, 2001.

_____. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Ordem Político Social Internacional: por um paradigma.** Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1585/1548>. Acesso em 31/07/2018.

CASTRO, Mary Garcia (Coord.). **Migrações Internacionais: contribuições para políticas.** Brasília: CNPD, 2001.

CAUBET, Christian G. (Coord.). **Tratados Internacionais, Direitos Fundamentais, Humanos e Difusos: os Estados contra o bem viver de suas populações.** Florianópolis: Insular, 2016.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CHARLEAUX, João Paulo. **3 Diferenças entre as Migrações Haitiana e Venezuelana no Brasil.** Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/03/13/3-diferen%C3%A7as-entre-as-migra%C3%A7%C3%B5es-haitiana-e-venezuelana-no-Brasil>. Acesso em 01/07/2018.

COELHO, Fábio Alexandre; SPESSOTTO, Ricardo Zanetta (Orgs). **Lei de Migração – Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Bauru: Spessotto, 2017.

COELHO, Gabriela. **Rosa Weber proíbe fechamento da fronteira do Brasil com a Venezuela.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-ago-06/rosa-weber-proibe-fechamento-fronteira-brasil-venezuela>. Acesso em 11/08/2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONVENÇÃO da Organização das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1. Acesso em 27/05/2018.

CORRÊA, Anelize Maximila; ANTUNES, Ruy Barbedo. **Direitos Humanos e Migrações.** Disponível em <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/viewFile/445/399>. Acesso em 31/07/2018.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REUSCH, Patrícia Thomas. **Migrações Internacionais (soberania, direitos humanos e cidadania).** Disponível em: <http://www.historia.uff.br/revistapassagens/artigos/v8n2a42016.pdf>. Acesso em 01/07/2018.

- CRANSTON, Maurice. **O que são Direitos Humanos?** São Paulo: Difel, 1979.
- CUNHA, Maria Jandyra Cavalcanti; GURAN, Milton; HASSE, Geraldo; MENEZES, Frederico Lucena de; STEVENS, Cristina Maria Teixeira. **Migração e Identidade: olhares sobre o tema.** São Paulo: Centauro, 2007.
- D'ANGELIS, Wagner Rocha. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: tratados, comissões, tribunais e órgãos de supervisão.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos e jurisdição internacional.** Curitiba: Juruá, 2014. v. IV.
- DAL RI JR, Arno. **O tratamento Jurídico do Estrangeiro no Brasil: da “grande naturalização” da primeira República à segurança nacional do Estado Novo.** In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicas.** Curitiba, Juruá, 2014. v. V.
- DEL FIM, Rodrigo Borges. **Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços.** Disponível em <http://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>. Acesso em 29/07/2018.
- DELGADO, Ana Paula Teixeira. **A Tutela dos Migrantes Haitianos no Brasil: em busca de novas alternativas às políticas migratórias.** In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres).** São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017.
- DEL OLMO, Florisbal de Souza; GUERRA, Sidney Cesar Silva; LOSURDO, Federico. **Direito Internacional.** Florianópolis: CONPEDI, 2017.
- DESAFIO Migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil. Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análises Políticas Públicas. Disponível em <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2018/03/Desafio-migrato%CC%81rio-Roraima-policy-paper.pdf>. Acesso em 28/07/2018.
- DIAS, Guilherme Mansur; SPRANDEL, Marcia Anita. **Reflexões sobre Políticas para Migrações e Tráfico de Pessoas no Brasil.** Disponível em <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/277>. Acesso em 05/08/2018.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **Sobre a Tutela Jurisdicional do Estrangeiro.** Revista *Juris Sintese*. Nº 33, jan/fev de 2002.

DURAND, Jorge; LUSSI, Carmen. **Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

ESTADOS-MEMBROS da ONU aprovam primeiro pacto global sobre migração. Disponível em <https://nacoesunidas.org/estados-membros-da-onu-aprovam-primeiro-pacto-global-sobre-migracao/>. Acesso em 04/08/2018.

FACHIN, Melina Girardi. **A Concepção Contemporânea dos Direitos Humanos e o Mito da Universalidade: os paradoxos da universalização parcial dos direitos**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1.

FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos Humanos dos Migrantes**. Curitiba: Juruá, 2012.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015.

FERNANDES, Talita; URIBE, Gustavo. **Roraima pede ao STF fechamento temporário de fronteira com Venezuela**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/04/roraima-quer-entrar-com-acao-no-stf-para-fechar-fronteira-com-venezuela.shtml>. Acesso em 11/08/2018.

FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). **Comentários ao Estatuto do Estrangeiro e Opção de Nacionalidade**. Campinas: Millennium Editora, 2006.

FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2017.

FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias. **Migrações Forçadas e Vulnerabilidades**. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017.

GAMA, Stephanie. **Direito ao Refúgio no Brasil e a Nova Lei de Migração: Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em : <https://www.unisanta.br/index.php/iss/article/download/999/1159>. Acesso em 15/07/2018.

GARCIA, Maria; AMORIM, Tiago Scher Soares de. **Crise e Fluxo Migratório: o recente deslocamento de venezuelanos ao Brasil (2016-2017) e as formas de proteção**

jurídica aos migrantes. Disponível em http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1508076681_ARQUIVO_ArtigoVersaoFinal.pdf. Acesso em 28/07/2018.

GERMANI, G. **Sociologia da Modernização: estudos teóricos, metodológicos e aplicados à América Latina.** São Paulo: Mestre Jou, 1974.

GERSZTEIN, Paola. **Quando a Discricionariedade Vale Mais que o Direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração.** Disponível em <https://www.mundorama.net/?p=23862>. Acesso em 28/07/2018.

GLOBAL Compact for Migration. Disponível em <https://www.iom.int/global-compact-migration>. Acesso em 05/08/2018.

GLOBALIZACIÓN y Desarrollo - CEPAL. *In* <http://archivo.cepal.org/pdfs/2002/S2002024.pdf>. Acesso em 01/07/2018.

GLOSSÁRIO sobre Migrações (Direito Internacional da Migração, nº 22). Disponível em <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em 27/05/2018.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. **A Importância da Lei Brasileira de Refúgio e suas Contribuições Regionais.** In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília: ACNUR / Ministério da Justiça, 2010.

GOVERNO repudia fechamento da fronteira para venezuelanos em Roraima. Disponível em <https://www.folhape.com.br/noticias/noticias/brasil/2018/08/06/NWS,77139,70,450,NOTICIAS,2190-GOVERNO-REPUDIA-FECHAMENTO-FRONTIEIRA-PARA-VENEZUELANOS-RORAIMA.aspx>. Acesso em 11/08/2018.

GUERRA, Bernardo Pereira de Lucena Rodrigues. **Breves Considerações sobre os Refugiados e os Direitos Humanos.** In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres).** São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GUERRA, Sidney. **Alguns Aspectos sobre a Situação Jurídica do Não Nacional no Brasil: da Lei do Estrangeiro à nova Lei de Migração.** Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/7105>. Acesso em 06/05/2018.

GUERRA, Sidney. **A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos.** Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937/21967>. Acesso em 06/05/2018.

GUIMARÃES, Jarsen Luis Castro. **Abordagens Teóricas sobre Migrações.** Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/abordagens-teoricas-sobre-migracoes/47805>. Acesso em 24/06/2018.

HANDERSON, Joseph. **Díasporas: as dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa.** Disponível em <https://laemiceppac.files.wordpress.com/2015/06/tese-de-joseph-handerson.pdf>. Acesso em 25/07/2018.

IANDOLI, Rafael. **O que o decreto de Temer muda na lei de migração, aprovada em maio.** Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/11/23/O-que-o-decreto-de-Temer-muda-na-lei-de-migra%C3%A7%C3%A3o-aprovada-em-maio>. Acesso em 29/07/2018.

INSTITUTO de Políticas Públicas en Derechos Humanos – Mercosur. **Diagnóstico Regional sobre Migración Haitiana.** Disponível em <http://www.ippdh.mercosur.int/diagnostico-regional-sobre-migracion-haitiana/>. Acesso em 25/07/2018.

JARDIM, Denise F. **Imigrantes ou Refugiados?** Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

JUIZ veta entrada de venezuelanos na fronteira com o Brasil em Roraima. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/juiz-veta-entrada-de-venezuelanos-na-fronteira-com-o-brasil-em-roraima.shtml>. Acesso em 11/08/2018

KENICKE, Pedro Henrique Galloti. **Lei de Migração e as Incertezas Jurídicas.** Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/lei-de-migracao-e-as-incertezas-juridicas-cbbhdssbjy1b9aut8h8itowr>. Acesso em 29/07/2018.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O Reconhecimento do Refugiado no Brasil no Início do Século XXI.** In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília: ACNUR / Ministério da Justiça, 2010.

LEVY, Maria Stella Ferreira. **O Papel da Migração Internacional na Evolução da População Brasileira (1872 a 1972).** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-89101974000500003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 24/07/2018.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

LÓPEZ, Mikel Berraondo. **Los Derechos Humanos en la Globalización**. Bilbao: Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social, 2004.

LOUIDOR, Wooldy Edson. **Os Haitianos em Tabatinga: relato de uma peregrinação**. Disponível em <http://pereaureliencssp.blogspot.com/2011/08/os-haitianos-em-tabatinga-relato-de-uma.html>. Acesso em 25/07/2018.

MARTINE, George. **A Globalização Inacabada, Migrações Internacionais e Pobreza no Século 21**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001. Acesso em 01/07/2018.

MASSEY, D. S. et alii. **Worlds in Motion: understanding international migration at the End of Millennium**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2005.

MAYER, Amanda Cristina; SOUZA, Jeniffer Riscielly de; CRUZ, Fabrício Bittencourt da. **A Lei de Migração: o veto presidencial à anistia para imigrantes indocumentados**. Disponível em <http://sites.uepg.br/simposiocsas/docs/gt6/004.pdf>. Acesso em 28/07/2018.

MELITO, Leandro. **Especialistas Avaliam que Lei de <Migração Representa Avanço, Apesar de Vetos**. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/especialistas-avaliam-que-lei-de-migracao-representa-avanco-apesar-de-vetos>. Acesso em 28/07/2018.

MELLO, Patrícia Campos. **Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação é alvo de críticas**. Folha de São Paulo, 21/11/2017. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1936866-lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-e-alvo-de-criticas.shtml>. Acesso em 29/07/2018.

MENEZES, Rodrigo Ramos Lourega de. **Direito Cosmopolita: regime jurídico ou apenas filosofia? Pressupostos e sistematização**. Ijuí: Editora Unijuí, 2016.

MILESI, Rosita; LACERDA, Rosane (Orgs.). **Políticas Públicas para as Migrações Internacionais: migrantes e refugiados**. 2 ed. São Paulo: ACNUR/ IMDH/CDHM, 2007.

MINISTRO aplica dispositivo de nova Lei de Migração para suspender expulsão de camaronês. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=365069>. Acesso em 05/08/2018.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. t. IV.

MONTE, Mário Ferreira; BRANDÃO, Paulo de Tarso (Orgs.). **Direitos Humanos e sua Efetivação na Era da Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2012.

MORAES, Matheus Wellington. **Entre Fronteiras e Descasos: uma análise acerca dos entraves normativos à efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante na nova Lei de Migração**. Disponível em <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/11533>. Acesso em 05/08/2018.

MOREIRA, Julia Bertino. **Direito Internacional dos Refugiados e a Legislação Brasileira**. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III.

MOURA, Helio. A. (Coord.). **Migração interna: textos selecionados**. Fortaleza: BNB\ENTENE, 1980.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. **A Condição Jurídica do Trabalhador Imigrante no Direito Brasileiro**. São Paulo: LTr, 2011.

NOLASCO, Carlos. **Migrações Internacionais: conceitos, tipologia e teorias**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309547207_Migracoes_internacionais_conceitos_tipologia_e_teorias. Acesso em 01/07/2018.

NORONHA, Yara Teixeira. **A Importância da Atuação da Defensoria Pública da União para a Implementação da Nova Lei de Migração**. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/31593>. Acesso em 24/07/2018.

OLIVEIRA, Adriana Capuano. **O papel do Brasil nos Fluxos Migratórios Internacionais – alguns apontamentos sobre imigração e emigração**. In: PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **Nova Lei Brasileira de Migração: avanços, desafios e ameaças**. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171. Acesso em 04/08/2018.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades. **Teoria Jurídica e Novos Direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos. **Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México**. Ciudad de México: CIDH, 2013.

OSORIO, Luiz Felipe Brandão. **Soberania Estatal e o Direito do Migrante Internacional: antinomia irresolúvel?** Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13776. Acesso em 31/07/2018.

PECES-BARBA, Gregório. **Curso de Derechos Fundamentales**. Madrid: Eudema, 1991.

PEIXOTO, João. **As Teorias Explicativas das Migrações: teorias micro e macrossociológicas**. Disponível em <https://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/wp200411.pdf>. Acesso em 24/06/2018.

PEREIRA, André Paulo dos Santos. **A Imigração Venezuelana para o Brasil e o Desafio de Combate à Xenofobia**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-abr-09/imigracao-venezuelana-desafio-combate-xenofobia>. Acesso em 28/07/2018.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitucion**. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1999.

PINTO, Eduardo Vera-Cruz; PERAZZOLO, José Rodolpho; BARROSO, Luís Roberto; SILVA, Marco Antonio Marques da; De CICCIO, Maria Cristina (Coord.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade dos povos (estudos em homenagem a António Guterres)**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. **Temas de Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PRONER, Caroline; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). **Migrações: políticas e direitos humanos sob a perspectiva do Brasil, Itália e Espanha**. Curitiba, Juruá, 2015.

RAMINA, Larissa. **O Direito e a Ordem Internacional no Século XXI: complexidades e reflexões na contemporaneidade**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina

Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 1. p.125.

RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.). **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos, guerra e paz**. Curitiba: Juruá, 2014. v. III.

RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Coleção Direito Internacional Multifacetado: direitos humanos e jurisdição internacional**. Curitiba: Juruá, 2014. v. IV.

RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (Coords.). **Direito Internacional Multifacetado: convergências e divergências entre ordens jurídicas**. Curitiba, Juruá, 2014. v.V.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMOS, André de Carvalho et alii. **Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem e praeter legem***. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em 05/08/2017.

REIS, Rossana Rocha. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

_____. **Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais**. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>. Acesso em 05/08/2018.

RESOLUÇÃO Normativa CNIg nº 126. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>. Acesso em 28/07/2018.

RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino. **Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações?** Disponível em http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_1_Ricci_Silva.pdf. Acesso em 29/07/2018.

ROCHA, Eliane. **Migrante Cidadão: violência expõe a xenofobia em Roraima**. Disponível em <http://amazoniareal.com.br/migrante-cidadao-violencia-expoe-a-xenofobia-em-roraima/>. Acesso em 28/07/2018.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **O Futuro do Refúgio no Brasil e o seu Papel no Cenário Humanitário**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR / Ministério da Justiça, 2010.

SANTOS, Regina Bega. **Migração no Brasil**. São Paulo: Scipione, 1997.

SAYAD, Abdelmalek. **A Migração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Imigração: a fronteira dos direitos humanos no século XXI**. Disponível em <http://www.tal.univ-paris3.fr/plurital/travaux-2010-2011/projets-2010-2011-S1/Sauvage-Masclef-Beliao/archive/PAGES-ASPIREES/concret/portugais/24.html>. Acesso em 31/07/2018.

SECRETARIA Legislativa do Congresso Nacional – Estudo do Veto nº 12/2017. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/11100>. Acesso em 28/07/2018.

SICILIANO, André Luiz. **O Papel da Universalização dos Direitos Humanos e da Migração na Formação da Nova Governança Global**. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/16040419.pdf>. Acesso em 05/08/2018.

SIDOU, J. M. Othon (Org.). **Dicionário Jurídico – Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SILVA, Lucas Rocha. **A Situação Jurídica do Migrante Laboral no Brasil À Luz da Organização Internacional do Trabalho e de seus Documentos**. Disponível em <http://biblioteca.unisantos.br:8181/handle/tede/4621>. Acesso em 04/08/2018.

SILVA, Orinda Benta da. **Imigração Versus Direitos Humanos**. Disponível em revistasmcelestine.com.br/index.php/murmullosdelsur/article/view/13. Acesso em 05/08/2018.

SIMÕES, Gustavo da Frota (Org.). **Perfil Sociodemográfico e laboral da Imigração Venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, 2017.

SINGER, Paul. **Migrações Internas: considerações teóricas sobre o seu estudo**. In: MOURA, Helio. A. **Migração interna: textos selecionados**. Fortaleza: BNB\ENTENE, 1980.

SPINDLER, William. **ONU elogia posição do STF de negar fechamento de fronteira a venezuelanos em RR**. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/08/07/onu-elogia-posicao-do-stf-de-negar-fechamento-de-fronteira-a-venezuelanos-em-rr.htm>. Acesso em 11/08/2018.

SOARES, Carina de Oliveira. **A Efetividade do Direito Internacional dos Refugiados no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. In: CAUBET, Christian G. (Coord.). **Tratados**

Internacionais, Direitos Fundamentais, Humanos e Difusos: os Estados contra o bem viver de suas populações. Florianópolis: Insular, 2016.

SOUZA, Fabrício Toledo de. **O caso Battisti e o caso dos refugiados congolese: a justiça em termos de luta.** Disponível em <https://docplayer.com.br/15633287-O-caso-battisti-e-o-caso-dos-refugiados-congolese-a-justica-em-termos-de-luta.html>. Acesso em 25/11/2018.

SUGIMOTO, Luiz. **Vetos Podem Desfigurar Lei de Migração, Alertam Especialistas.** Disponível em <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialistas>. Acesso em 28/07/2018.

TEIXEIRA, Paula de Araújo Pinto. **Direitos Humanos dos Refugiados.** Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/663/617>. Acesso em 27/05/2018.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **The Acesso of Individuals to Internacional Justice.** Oxford: Oxford University Press, 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os Indivíduos como Sujeitos do Direito Internacional.** In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos.** Curitiba: Juruá, 2014. v. 1.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; DECAUX, Emmanuel; MIRANDA, Jorge; RAMINA, Larissa; FACHIN, Melina Girardi; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos.** Curitiba: Juruá, 2014. v. 1.

UNITED Nations. **International Migration Report 2017.** Disponível em http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf. Acesso em 05/08/2018.

VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G., OLIVEIRA, Mariana S. C., LIGIERO, Adriana P. **O Caráter Humanista da Lei de Migrações.** Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/viewFile/4682/pdf>. Acesso em 05/08/2018.

VENTURINI, Andressa de Medeiros; MAZZARDO, Luciane de Freitas. **Um Novo Olhar Acerca do Direito Humano de Migrar: uma análise a partir da sanção da Lei 13.445/17.** Disponível em

<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/17721>. Acesso em 05/08/2018.

VERAS, Nathália Santos. **Direitos Humanos dos Migrantes na Jurisprudência Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Publicado nos Anais do I Seminário Internacional Sociedade e Fronteiras. Boa Vista: UFRR, 2012.

VIANA, Marcio Tulio; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. **Discriminações: estudos**. São Paulo: LTr, 2000.

VIEIRA, Jair Lot (Sup.). **Lei de Migração e Legislação Complementar**. São Paulo: Edipro, 2017. p. 50.

VINDA de haitianos é a maior onda imigratória ao país em cem anos. Folha de São Paulo, 12/01/2012. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/1033447-vinda-de-haitianos-e-maior-onda-imigratoria-ao-pais-em-cem-anos.shtml>. Acesso em 25/07/2018.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. **Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migrações, rupturas e continuidades**. Disponível em http://culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/user/setLocale/zh_CN?source=%2Findex.php%2Frcj%2Farticle%2Fview%2F479%2F261. Acesso em 31/07/2018.

<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo460.htm>.

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28REFUGIADOS%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/j6zq>.